



Naciones Unidas

La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

**Parte I
Análisis comparativo**

Informe de la Dependencia Común de Inspección

**Preparado por Pavel Chernikov, Mohanad al-Musawi y
Tesfa Alem Seyoum**



La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Parte I Análisis comparativo

Informe de la Dependencia Común de Inspección

**Preparado por Pavel Chernikov, Mohanad al-Musawi y
Tesfa Alem Seyoum**



Naciones Unidas • Ginebra, 2024

La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Introducción y objetivos del examen

El presente examen estaba incluido en el programa de trabajo de 2024 de la Dependencia Común de Inspección (DCI). El examen, que fue iniciado por la Dependencia, retoma el tema tratado anteriormente en el informe de la DCI de 1989 titulado “La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas”^a, y sirve de actualización de ese examen histórico.

El presente examen tiene como objetivo proporcionar a los órganos legislativos, los órganos rectores y las jefaturas ejecutivas de las organizaciones que participan en la DCI información actualizada sobre los principales procedimientos y prácticas de presupuestación en las organizaciones. Los objetivos específicos consisten en describir a grandes rasgos los procedimientos presupuestarios mediante un análisis, utilizando como punto de partida los 15 cuadros comparativos del informe de 1989, con el fin de ofrecer un documento de referencia sobre presupuestación a los delegados y demás partes interesadas; y llevar a cabo un análisis interinstitucional de las políticas, técnicas, métodos y prácticas principales utilizados en la presupuestación, a fin de detectar los desafíos principales, así como las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas, de cada una de las organizaciones.

En esta parte del informe se presenta el análisis interinstitucional de las principales políticas, técnicas y prácticas utilizadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para elaborar sus presupuestos. En la parte II se recopilan las aportaciones de las organizaciones participantes, como documento de referencia sobre la presupuestación en las organizaciones para delegados y otras partes interesadas.

Los principales acontecimientos e iniciativas de reforma han tenido un efecto en la presupuestación a lo largo de los años. La introducción de la presupuestación basada en los resultados y la gestión basada en los resultados a finales de la década de 1990 representó un importante cambio en la manera de hacer las cosas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, e hizo que el foco de atención pasara de estar centrado en las actividades a estarlo en los resultados. Aunque el crecimiento de la financiación voluntaria ha hecho aumentar la financiación de las organizaciones, también ha dado lugar a desafíos, como la imprevisibilidad de la financiación, la competición por los recursos y complejos requisitos de presentación de informes. La adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) ha mejorado la consistencia de la presentación de información financiera y ha armonizado las prácticas contables en todo el sistema. La formulación y el examen de los presupuestos se han visto facilitados por la creación de sistemas de planificación de los recursos institucionales.

La desigual introducción de estos importantes cambios y las diferentes iniciativas de cada organismo han aumentado la diversidad de las prácticas presupuestarias en las organizaciones, lo cual refleja las diferencias en la historia, las funciones, el tamaño, la estructura, las fuentes de financiación y la gobernanza de las cuestiones administrativas y presupuestarias. Las iniciativas de todo el sistema dirigidas a estandarizar y armonizar las prácticas presupuestarias y administrativas todavía no son

^a JIU/REP/89/9 (Vol. I) y [JIU/REP/89/9 \(Vol. II\)](#).

ampliamente populares entre muchos representantes de las administraciones de las organizaciones.

Principales constataciones y conclusiones

Políticas y estructuras presupuestarias (cuadros 1.1 y 1.2)

El examen de las políticas y las estructuras presupuestarias de las organizaciones participantes en la DCI revela características comunes y también una considerable diversidad entre las organizaciones.

Planificación a mediano plazo. La mayoría de las organizaciones han adoptado la planificación a mediano plazo como base para la formulación del presupuesto, con ciclos típicos de cuatro o cinco años. No obstante, hay una variación considerable en la duración de los planes, lo cual refleja un enfoque más diverso que en el examen de 1989.

Ciclo presupuestario. El ciclo presupuestario de dos años sigue siendo común, aunque algunas organizaciones, como las Naciones Unidas y la Unión Postal Universal (UPU) han pasado a un ciclo presupuestario anual, mientras que otras, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNICEF) han adoptado ciclos presupuestarios cuatrienales con exámenes de mitad de período.

Tipo de presupuesto. La mayoría de las organizaciones incorporan ahora elementos de la presupuestación basada en los resultados, a menudo junto con el presupuesto por programas e información sobre los objetos de gasto. Los inspectores consideran que se debe mantener este enfoque, ya que ofrece la oportunidad de evaluar en qué medida son realistas las propuestas presupuestarias y de decidir la manera en que se gastan los recursos.

Unidad de cuenta y presupuestación completa/semicompleta. La unidad de cuenta de las organizaciones sigue siendo la moneda en la que efectúan la mayor parte de los gastos (principalmente, el dólar de los Estados Unidos). La mayoría de las organizaciones aplican prácticas de presupuestación completa, que incluye todos los aumentos previstos de los gastos de personal y los gastos no relacionados con el personal en sus estimaciones presupuestarias, mientras que algunas organizaciones hacen una presupuestación semicompleta, cubriendo solo parcialmente los gastos estimados.

Presentación y estructura del presupuesto. Existe una diversidad considerable en la forma de presentar y estructurar los presupuestos. Mientras que algunas organizaciones han mantenido estructuras tradicionales, otras han adoptado formatos más centrados en los resultados.

Procedimientos de preparación y presentación del presupuesto (cuadro 2)

Los **procedimientos de preparación del presupuesto** varían de una organización del sistema de las Naciones Unidas a otra, si bien la mayor parte de ellas emplea un método centralizado por el cual una oficina o departamento de presupuesto da directrices y coordina el proceso. Las organizaciones que tienen una gran presencia sobre el terreno, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), utilizan un enfoque ascendente. El PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), así como otras organizaciones, como

la Organización Mundial de la Salud (OMS) integran la planificación del presupuesto con las prioridades estratégicas. El presupuesto de la OMS incluye un enfoque tanto descendente como ascendente: se determinan la cuantía global del presupuesto y las prioridades y se utiliza la planificación de abajo arriba para alinear el presupuesto con las prioridades.

Prácticamente en todas las organizaciones hay **grupos o comités encargados de las cuestiones presupuestarias y financieras**, los cuales examinan el presupuesto y formulan recomendaciones. Sin embargo, algunas organizaciones, como el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), no tienen un comité de ese tipo. Los inspectores sugieren que ONUSIDA cree un comité para mejorar la supervisión del presupuesto. Los inspectores observaron que en algunas organizaciones, como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Organización Marítima Internacional (OMI), los presupuestos eran examinados por los órganos rectores respectivos, es decir, por la Junta de Gobernadores del OIEA y el Consejo de la OMI, en vez de por grupos de expertos más pequeños. Los inspectores recomiendan que en las deliberaciones presupuestarias de estas organizaciones participen delegados expertos en esta esfera. Además, los inspectores recomiendan que se preste pleno apoyo a los grupos o comités de expertos, en particular información y plazos suficientes para analizar los presupuestos eficazmente, y que se preste la debida atención a sus informes.

Términos presupuestarios y financieros (cuadros 3 a 10)

Glosario. El *Glosario de términos financieros y presupuestarios del sistema de las Naciones Unidas* data de 1969, año en que el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas publicó la primera edición del Glosario en respuesta a la resolución [2150 \(XXI\)](#) de la Asamblea General, de 1966. En 1983 se publicó una versión revisada, citada numerosas veces en el informe de la DCI de 1989 sobre la presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El glosario se actualizó por última vez en el año 2000^b, pero no es ampliamente conocido ni utilizado por los oficiales superiores de presupuesto y finanzas que entrevistó el equipo del examen. No obstante, la mayoría de ellos reconocen la necesidad de actualizar periódicamente el glosario. Los inspectores recomiendan que el glosario se actualice y se vuelva a publicar para que sirva de referencia común para los Estados miembros y la administración de las organizaciones (recomendación 1).

Consignaciones. Los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas suelen ser aprobados por sus órganos legislativos principales. El término “consignación” es utilizado por muchas organizaciones para referirse al importe de la autorización concedida a la jefatura ejecutiva para contraer compromisos y efectuar pagos. En los casos de las organizaciones con estructura “federal” (o global), diferentes partes del presupuesto pueden ser aprobadas por órganos distintos. Muchas organizaciones tienen disposiciones para las estimaciones presupuestarias o consignaciones complementarias, que les permiten hacer frente a gastos imprevistos y nuevas prioridades.

Cuotas (contribuciones). Los ingresos anuales totales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aumentaron de 39.600 millones de dólares en 2011 a 67.600 millones de dólares en 2023. Aunque la proporción de los ingresos procedentes

^b Comité Administrativo de Coordinación, *Glosario de términos financieros y presupuestarios*, 2000 (no disponible públicamente), en que se reflejan los cambios y adiciones incluidos en el anexo V del informe sobre el 91^{er} período de sesiones del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias), celebrado en Montreal del 28 de agosto al 1 de septiembre de 2000 (ACC/2000/6).

de cuotas ha disminuido considerablemente, el monto total de las cuotas ha aumentado ligeramente de 13.300 millones de dólares en 2011 a 13.800 millones en 2023. Los métodos para distribuir las contribuciones obligatorias entre los Estados miembros tampoco han cambiado prácticamente a lo largo de los años. Las Naciones Unidas siguen utilizando una escala de cuotas que se basa en factores como la membresía y la capacidad de pagar, y que es determinada por la Comisión de Cuotas. La misma escala se aplica, con algunos ajustes, en varios organismos especializados, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la OMS. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la UPU y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) siguen utilizando un sistema distinto de clases de contribución de elección voluntaria con un número determinado de unidades de contribución.

El crecimiento de las contribuciones voluntarias, que aumentaron de 23.900 millones de dólares en 2011 a 46.800 millones en 2023, ha dado lugar a una mayor dependencia de la financiación no básica (afectada). El cambio se ha descrito como “una espada de doble filo”, ya que amplía la participación de los donantes y señala el interés en algunos mandatos, pero también puede fragmentar los objetivos institucionales debido a las condiciones de las contribuciones afectadas.

Contribuciones del personal. Varias organizaciones presentan sus presupuestos en cifras netas, excluidas las contribuciones del personal. Existen diversos mecanismos para gestionar las implicaciones tributarias para los Estados miembros que gravan la remuneración recibida de las Naciones Unidas por sus ciudadanos. Los inspectores concluyeron que el sistema es eficaz, ya que garantiza una remuneración igual del personal independientemente de su nacionalidad y unos mecanismos justos de financiación para todos los Estados miembros, con lo cual se evita la financiación cruzada.

Fondos de operaciones y cuentas y fondos de reserva. La Junta de Auditores informó de que la situación financiera global de las entidades auditadas (principalmente las Naciones Unidas y sus fondos y programas) era por lo general suficiente, y que, en términos generales, su ejecución financiera era buena. Los inspectores apoyan medidas que solucionen los problemas periódicos de liquidez, especialmente en organizaciones como las Naciones Unidas y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA).

El crecimiento de la financiación también ha dado lugar a aumentos de los fondos de operaciones y los fondos de reserva. Los inspectores observan las opiniones de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) respecto de la necesidad de que exista un documento normativo específico sobre las reservas y de que se examinen ordinariamente todas las reservas constituidas.

Superávits. Los superávits de efectivo procedentes de excedentes presupuestarios se tratan de manera distinta en función de las fuentes de financiación de las organizaciones. En las entidades financiadas con fondos voluntarios, los saldos no utilizados se suelen arrastrar al ejercicio siguiente, y se utilizan según los acuerdos con los donantes. Las organizaciones financiadas con cuotas prorrateadas suelen devolver los superávits a los Estados miembros, aunque algunos organismos grandes, como la OIEA y la UNESCO, han pasado a acreditar los superávits a cuentas o fondos de inversión de capital, mientras que la OMS los utiliza para financiar el siguiente presupuesto aprobado. Los inspectores apoyan el mantenimiento de las políticas tradicionales relativas a los superávits aunque reconocen plenamente el derecho de los

órganos legislativos o los órganos rectores de tomar decisiones que redunden en el mejor interés de sus organizaciones respectivas.

Los ingresos varios se suelen acreditar a fondos o cuentas generales y computan a efectos del cálculo de superávits y déficits. Sin embargo, algunas organizaciones han empezado a transferir los ingresos varios a fondos de inversión de capital, gestión de edificios, publicaciones y fines similares.

Préstamos tomados de fuentes externas. Casi la mitad de las organizaciones están autorizadas a tomar préstamos de fuentes externas, incluso préstamos para edificios, si cuentan con la aprobación de sus órganos rectores. Los inspectores comparten las opiniones del informe de la DCI de 1989 y recalcan que solo deberían tomarse préstamos externos como último recurso. También recuerdan las recomendaciones anteriores al efecto de que los cargos asociados con los préstamos deben ser asumidos por los Estados miembros que no paguen sus cuotas. El efecto positivo de cobrar intereses por mora en el pago, como en la UIT y la UPU, también apoya este enfoque. Los inspectores consideran que cobrar intereses por mora en el pago de las contribuciones obligatorias es una opción válida para asegurar una financiación adecuada, al tiempo que reconocen que, en última instancia, esta cuestión es una decisión de política que deben adoptar los órganos rectores de las organizaciones respectivas.

Aumentos (disminuciones) del presupuesto (cuadros 11 a 14)

Políticas, técnicas y métodos. Los inspectores observan que las organizaciones emplean una mezcla de técnicas de presupuestación. La presupuestación de base cero, utilizada por organizaciones como la OIEA, la OIT y el ACNUR, conlleva construir un presupuesto partiendo de cero para cada ejercicio, mientras que la presupuestación incremental, utilizada por las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), consiste en ajustar los presupuestos anteriores para tener en cuenta cambios como la inflación; también existen enfoques híbridos que combinan ambos métodos, como en el caso de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Algunas organizaciones que se financian con contribuciones voluntarias, como el ACNUR, no hacen previsiones de inflación, sino que asumen los aumentos de los costos con el presupuesto disponible. Las organizaciones que participan en el régimen común de sueldos y prestaciones de las Naciones Unidas aplican los cambios reglamentarios recomendados por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), además de las decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Comisión.

La clasificación estándar de los objetos de gasto, que se detalló en su día en el *Manual del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas*, ya no es actualizada por la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE ni es utilizada por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En 2010, la Red de Finanzas y Presupuesto elaboró y aprobó categorías de gasto revisadas y armonizadas^c, las cuales incluyen gastos de personal y otros gastos conexos, viajes, y servicios por contrata, entre otras, para su uso en los informes interinstitucionales. Sin embargo, la clasificación revisada no contiene una lista de objetos de gasto, y no es conocida ampliamente en las organizaciones. Los inspectores recomiendan que la clasificación estándar de los objetos de gasto disponible anteriormente se actualice y ponga a disposición del público para que se use como documento de referencia en la presupuestación (recomendación 2).

^c Véase CEB/2010/HLCM/FB/18, anexo I.

Gastos de personal y gastos no relacionados con el personal. Los gastos de personal consumen una parte considerable de los presupuestos de las organizaciones de las Naciones Unidas, especialmente en organizaciones que se dedican principalmente a establecer normas y que están basadas en el conocimiento. A menudo se incluyen tasas de vacantes en los presupuestos para tener en cuenta el movimiento de personal, aunque las prácticas varían. Los inspectores expresan preocupación por que las reservas relacionadas con un alto nivel de vacantes en algunas organizaciones puedan suscitar dudas acerca de si se están presupuestando más recursos de los necesarios. Los métodos de presupuestación de los gastos no relacionados con el personal varían considerablemente de una organización a otra. Algunas organizaciones asignan esos gastos directamente a programas o dependencias concretos, mientras que otras los centralizan.

El grado de detalle de la información proporcionada a los órganos rectores en los documentos presupuestarios también varía. Mientras que algunas organizaciones, como las Naciones Unidas, la OMPI, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la UNESCO, ofrecen datos más completos, otras, como la OMS, proporcionan el mínimo de información financiera necesario para adoptar decisiones. Los inspectores recomiendan que los órganos legislativos y los órganos rectores mantengan o vuelvan a instaurar el grado de detalle de la información presupuestaria para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas (recomendaciones 3 y 4).

Gastos de administración y de apoyo. Las organizaciones presentan y gestionan los gastos de administración y de apoyo de maneras muy distintas. La mayor parte de las organizaciones centralizan esos gastos para supervisarlos de manera consistente, mientras que otras los distribuyen entre las secciones del presupuesto para relacionarlos con las necesidades programáticas. Las prácticas de recuperación de costos también varían, y la mayoría de las organizaciones aplican distintas tasas. El PNUD, el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres han adoptado un enfoque armonizado de la recuperación de costos, lo cual ha contribuido a la sostenibilidad financiera y al refuerzo de la colaboración interinstitucional.

Fluctuaciones monetarias (cuadro 15)

Las fluctuaciones monetarias suponen desafíos considerables para la presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y exigen que se apliquen varias estrategias de mitigación para asegurar la estabilidad financiera. Las organizaciones utilizan distintas técnicas para gestionar esos riesgos. Algunas organizaciones establecen sus presupuestos y sus cuotas en la moneda de sus sedes respectivas, ya que la mayoría de sus gastos se producen allí, con lo cual se reduce al mínimo la exposición cambiaria. Otras recurren a fijar cuotas en más de una moneda, dividiendo sus presupuestos entre monedas como el dólar de los Estados Unidos y el euro a fin de gestionar mejor los riesgos cambiarios. Además, algunas organizaciones, como el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la OMS, recurren a prácticas de cobertura para proteger su planificación financiera de la volatilidad cambiaria. La Secretaría de las Naciones Unidas también utiliza la cobertura para su presupuesto por programas en francos suizos y euros. Por último, unas pocas organizaciones, incluidas la FAO, la OMI y la ONUDI, mantienen reservas para protegerse de las fluctuaciones cambiarias, lo cual sirve de colchón adicional para gestionar los riesgos financieros.

Cooperación interinstitucional, incluso dentro de la Red de Finanzas y Presupuesto

La Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE está muy bien valorada por las organizaciones participantes como foro para el intercambio de información, aunque algunas organizaciones expresaron preocupación por el hecho de que se centre más en temas de finanzas y contabilidad que de presupuestación. A pesar de la labor activa de la Red de Finanzas y Presupuesto, la comparación del anexo del volumen I del informe de 1989 de la DCI, relativo a los principales acuerdos bajo los auspicios del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, y el anexo I de la parte I del presente informe, relativo a los principales acuerdos bajo los auspicios de la Red, parece indicar que la Red podría no haber alcanzado el mismo nivel de resultados que su predecesor en cuanto a la cantidad de normas de presupuestación de todo el sistema actualizadas, relevantes y disponibles públicamente. Los inspectores sugieren que la Red intensifique sus esfuerzos para aumentar la disponibilidad de sus productos finales, a fin de servir mejor a los Estados miembros.

Seguimiento del presente examen

Durante las entrevistas, el equipo encargado del examen invitó a las organizaciones participantes a sugerir temas relacionados con el examen actual que podrían ser objeto de estudios posteriores, para que los examinen la DCI, la Red de Finanzas y Presupuesto o instituciones académicas. Se prestó especial atención a las actividades financiadas conjuntamente, especialmente el presupuesto de seguridad y el del sistema de coordinadores residentes. Otros temas prominentes fueron el uso de indicadores clave del desempeño mensurables en los presupuestos por programas, varios aspectos de la presupuestación basada en los resultados y los gastos de apoyo a los programas. En cuanto a la periodicidad de los exámenes sobre la presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la mayoría de las organizaciones favorecen un ciclo de diez años, y algunas sugieren que se realicen exámenes *ad hoc* si se producen cambios o reformas significativos.

Recomendaciones

El presente informe contiene cuatro recomendaciones formales, tres de ellas dirigidas a los órganos legislativos y rectores y una a las jefaturas ejecutivas de todas las organizaciones participantes. También contiene cinco recomendaciones informales, que aparecen en negrita a lo largo del texto, las cuales complementan las recomendaciones formales y tienen por objeto mejorar la eficacia y la eficiencia de la presupuestación en las organizaciones.

Recomendación 1

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones participantes en la DCI, en su calidad de miembros de la JJE, deberían actualizar y publicar el Glosario de términos financieros y presupuestarios para el final de 2027, con el objetivo de que, además de para otros fines, se utilice como documento de referencia en la presupuestación.

Recomendación 2

Los órganos legislativos y los órganos rectores de las organizaciones participantes en la DCI deberían solicitar a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones respectivas que, en su calidad de miembros de la JJE, actualicen para el final de 2027 la clasificación estándar de los objetos de gasto y la publiquen para que se utilice como documento de referencia en la presupuestación, entre otros fines.

Recomendación 3

Los órganos legislativos y los órganos rectores de las organizaciones participantes en la DCI deberían solicitar a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones respectivas que se abstuvieran de reducir el grado de detalle presentado actualmente en su examen presupuestario a partir del próximo ciclo presupuestario, a fin de asegurar que el proceso decisorio sea significativo.

Recomendación 4

Los órganos legislativos y los órganos rectores de las organizaciones participantes en la DCI que en los últimos años han retirado de sus documentos presupuestarios información pertinente sobre la financiación de objetivos o productos específicos, la distribución de los presupuestos por categorías y objetos de gasto, y datos sobre las tasas de vacantes y las plantillas, deberían considerar la posibilidad de volver a presentar esa información en su próximo ciclo presupuestario, a fin de asegurar que el proceso decisorio sea significativo.

Recomendaciones informales

1. Los inspectores sugieren que la Junta Coordinadora del Programa de ONUSIDA considere la posibilidad de establecer el comité pertinente de expertos en presupuesto o finanzas (párr. 73).
2. Los inspectores reconocen la autoridad de los órganos legislativos y los órganos rectores para organizar su trabajo, así como la prerrogativa de los Estados miembros (y los interlocutores sociales en la OIT) de elegir a sus representantes. Al mismo tiempo, los inspectores sugieren que los órganos legislativos y los órganos rectores hagan todo lo posible por que los delegados expertos en asuntos presupuestarios participen en los debates sobre el presupuesto (párr. 75).
3. Los inspectores están de acuerdo con la Asamblea General y sugieren que la función de los comités de expertos en presupuesto o finanzas no debería ser menoscabada. A este respecto, los inspectores sugieren que las organizaciones concernidas presten la atención debida al examen de los informes de los comités, incluidas sus recomendaciones, y a que los comités reciban un apoyo integral (párr. 77).
4. Los inspectores sugieren que los órganos legislativos y los órganos rectores deberían encontrar soluciones sostenibles con respecto a las organizaciones que sufran dificultades periódicas de liquidez durante cualquier año (párr. 109).
5. Los inspectores sugieren que la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE intensifique sus esfuerzos para aumentar la disponibilidad de sus productos finales sobre presupuestación, a fin de servir mejor a los Estados miembros (y a los interlocutores sociales en la OIT) (párr. 185).

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	iii
Abreviaciones	xiii
I. Introducción	1
A. Antecedentes	1
B. Propósito, objetivos y alcance	2
C. Metodología y limitaciones	3
D. Agradecimientos	4
E. Sinopsis de algunas cuestiones clave.	4
II. Políticas y estructuras presupuestarias (cuadros 1.1 y 1.2)	7
A. Planificación a mediano plazo	7
B. Ciclo presupuestario	8
C. Tipo de presupuesto (programa, objeto de gasto, basado en los resultados)	10
D. Unidad de cuenta (moneda del presupuesto).	10
E. Presupuestación completa o semicompleta	11
F. Presentación y estructura del presupuesto.	11
III. Procedimientos de preparación y presentación del presupuesto (cuadro 2)	13
A. Procedimientos de elaboración del presupuesto por las secretarías	13
B. Grupo o comités de expertos en asuntos presupuestarios y financieros	14
IV. Términos presupuestarios y financieros (cuadros 3 a 10)	15
A. Glosario	15
B. Consignaciones (cuadro 3)	16
C. Cuotas (contribuciones) (cuadro 4)	17
D. Contribuciones del personal (cuadro 5).	19
E. Fondos de operaciones y cuentas y fondos de reserva (cuadros 6 y 7)	20
F. Superávits (cuadro 8)	21
G. Ingresos varios (cuadro 9)	22
H. Préstamos tomados de fuentes externas (cuadro 10)	22
V. Aumentos (disminuciones) del presupuesto (cuadros 11 a 14)	23
A. Políticas, técnicas y métodos aplicados (cuadro 14)	23
B. Gastos de personal y gastos no relacionados con el personal (cuadros 11 y 12)	24
C. Gastos administrativos y de apoyo (cuadro 13)	30
VI. Fluctuaciones monetarias (cuadro 15)	30
VII. Cooperación interinstitucional, incluso dentro de la Red de Finanzas y Presupuesto	32

VIII.	Seguimiento del presente examen	33
Anexos		
I.	Principales acuerdos concertados bajo los auspicios de la Red de Finanzas y Presupuesto	34
II.	Descripciones detalladas de las categorías de gasto revisadas y armonizadas para la presentación de informes interinstitucionales	35
III.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	36

Abreviaciones

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
ITC	Centro de Comercio Internacional
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU Turismo	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNRWA	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. El presente examen estaba incluido en el programa de trabajo de 2024 de la Dependencia Común de Inspección (DCI). El examen, que fue iniciado por la Dependencia, retoma el tema tratado anteriormente en el informe de la DCI de 1989 titulado “La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas”¹, y sirve de actualización de ese examen histórico. El presente examen se lleva a cabo en el marco de la esfera temática de las prácticas y los métodos de gestión y administración articulada en el marco estratégico de la Dependencia para 2020-2029².

A. Antecedentes

2. **La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.** La presupuestación, como proceso de formulación y aprobación de presupuestos, es fundamental para el funcionamiento de toda organización. 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 la cuantía de los recursos y con los resultados que han de lograrse”³.

3. La elaboración de presupuestos es un proceso amplio y complejo en el que influyen diversos factores, como el mandato, las funciones, la estructura y el tamaño de las organizaciones. El examen de 1989 se centró en distintos aspectos de la presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y estudió los progresos realizados en la normalización y comparabilidad de los presupuestos de las distintas organizaciones. Dado el amplio alcance del estudio, el examen de 1989 se componía de dos partes: el volumen I, titulado “Algunas comparaciones”, incluía un análisis interinstitucional de las principales técnicas, métodos y prácticas utilizados por las organizaciones para preparar sus presupuestos ordinarios, las cuales se detallaban en los cuadros comparativos del volumen II del informe⁴.

4. El Comité Administrativo de Coordinación, predecesor de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), reconoció que el examen de 1989 constituía un análisis objetivo y basado en hechos de aspectos importantes de las prácticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de presupuestación en aquel momento. El Comité consideró que el informe de 1989, en particular los cuadros comparativos del volumen II, constituía una valiosa referencia tanto para los Estados miembros como para las propias organizaciones en su empeño por mejorar la comparabilidad de sus presupuestos y la compatibilidad de sus técnicas y métodos presupuestarios. El Comité sugirió que sería conveniente que la DCI actualizara periódicamente los cuadros comparativos⁵.

¹ JIU/REP/89/9 (Vol. I) y [JIU/REP/89/9 \(Vol. II\)](#).

² [A/74/34](#), anexo I, párr. 9 b).

³ JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 1; véase también “Presupuesto” en el *Glosario de términos financieros y presupuestarios* del Comité Administrativo de Coordinación, 1983 (ACC/1983/FB/1).

⁴ JIU/REP/89/9 (Vol. I), párrs. 7 y 8.

⁵ [A/45/130/Add.1](#), anexo, párr. 1.

5. Las numerosas iniciativas de reforma emprendidas y los importantes cambios que se han producido en los últimos 35 años han puesto de relieve la necesidad de llevar a cabo el presente examen. Entre las principales novedades e iniciativas de reforma relacionadas con la presupuestación cabe citar la introducción de la presupuestación basada en los resultados, el aumento de las contribuciones voluntarias o recursos extrapresupuestarios, la transición a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) y el desarrollo de sistemas de planificación de los recursos institucionales. En la sección E se presenta una sinopsis de algunas cuestiones clave.

B. Propósito, objetivos y alcance

6. El presente examen tiene como objetivo proporcionar a los órganos legislativos, los órganos rectores y las jefaturas ejecutivas de las organizaciones que participan en la DCI información actualizada sobre los principales procedimientos y prácticas de presupuestación en las organizaciones. El objetivo del examen es promover la comprensión de los procesos de presupuestación y promulgar buenas prácticas con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de la presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

7. Los objetivos específicos del examen son:

a) Describir a grandes rasgos los procedimientos presupuestarios mediante un análisis, utilizando como punto de partida los cuadros comparativos del informe de 1989, con el fin de ofrecer un documento de referencia sobre presupuestación a los delegados y demás partes interesadas;

b) Llevar a cabo un análisis interinstitucional de las políticas, técnicas, métodos y prácticas principales utilizados por las organizaciones en la presupuestación, a fin de detectar los desafíos principales, así como las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas, de cada una de las organizaciones.

8. El presente examen abarca todo el sistema, es decir, no solo los presupuestos ordinarios de las Naciones Unidas y sus organismos especializados⁶ (como en el examen de 1989), sino que incluye todos los presupuestos independientes de las organizaciones que participan actualmente en la DCI⁷ y que se financian mediante

⁶ Naciones Unidas (presupuesto por programas), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Marítima Internacional (OMI), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Unión Postal Universal (UPU), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y Organización Meteorológica Mundial (OMM).

⁷ Naciones Unidas (presupuesto por programas y presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz), FAO, OIEA, OACI, OIT, OMI, Centro de Comercio Internacional (ITC), UIT, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), UNESCO, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ONUDI, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), Organización Mundial del Turismo (ONU Turismo), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de

cuotas y contribuciones voluntarias, así como con actividades generadoras de ingresos. El examen abarca 28 presupuestos, frente a los 13 del examen de 1989.

9. El examen contiene datos actualizados y un análisis de la situación actual de la presupuestación en las organizaciones participantes en la DCI, tomando como punto de partida el examen de 1989, explora cómo han evolucionado las políticas y prácticas en materia de presupuestación en las organizaciones, con análisis cuantitativos y cualitativos de los principales factores que han contribuido a los cambios, y evalúa los mecanismos de apoyo a la cooperación en todo el sistema.

C. Metodología y limitaciones

10. De conformidad con las normas internas y los procedimientos de trabajo de la DCI, la metodología utilizada para el examen combinó enfoques cuantitativos y cualitativos para la recopilación y el análisis de datos, en particular los siguientes:

11. **Estudio preliminar.** El equipo del examen estudió la documentación disponible, incluidos los informes anteriores pertinentes de la DCI⁸, y analizó las políticas, reglamentos, normas y procesos de presupuestación existentes en las organizaciones participantes.

12. **Cuestionarios.** Se enviaron dos cuestionarios en los que se solicitaban datos cuantitativos e información cualitativa. Se envió un cuestionario institucional, compuesto por 15 cuadros comparativos con 60 esferas de investigación, a las 27 organizaciones participantes en la DCI que tienen presupuestos independientes; todas ellas respondieron⁹. Se envió un cuestionario complementario a las presidencias de los comités de expertos en presupuesto o finanzas de las organizaciones, así como a los auditores externos; se recibieron 22 respuestas al cuestionario: 15 de presidentes de comités de expertos en presupuesto o finanzas y 7 de auditores externos.

13. **Entrevistas.** Entre febrero y mayo de 2024 se realizó un total de 28 sesiones de entrevistas con 78 partes interesadas, tanto presenciales como virtuales¹⁰. Las entrevistas se mantuvieron principalmente con altos funcionarios de presupuesto o finanzas, y se centraron tanto en la actualización de los cuadros comparativos como en la recopilación de información sobre las novedades.

14. **Limitaciones.** Al igual que en el examen de 1989, debido al amplio alcance del estudio, los inspectores solo hicieron “algunas comparaciones” de determinados métodos y técnicas de presupuestación. Podría darse continuidad al examen con estudios en profundidad de cuestiones o temas concretos, algunos de los cuales se mencionan en el capítulo VIII. En el prefacio de la parte II se indican las limitaciones que afectan a esa parte.

15. El presente examen se llevó a cabo de conformidad con el estatuto de la DCI y sus procedimientos internos. Se tuvo debidamente en cuenta la protección de la confidencialidad de las partes interesadas que respondieron a cuestionarios, preguntas y encuestas, así como de quienes participaron en las entrevistas. En el cumplimiento de sus obligaciones profesionales y éticas, el equipo del examen mantuvo su

Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Unión Postal Universal (UPU), Programa Mundial de Alimentos (PMA), OMS, OMPI y OMM.

⁸ Incluidos [JIU/REP/94/7](#), [JIU/REP/99/3](#), [JIU/REP/2006/1](#), [JIU/REP/2012/12](#) y [JIU/REP/2023/5](#).

⁹ La Secretaría de las Naciones Unidas respondió a cuestiones relacionadas con el presupuesto ordinario y los presupuestos de mantenimiento de la paz, cuya supervisión es competencia de la Oficina de Planificación de Programas, Finanzas y Presupuesto.

¹⁰ La dirección ejecutiva de una organización no hizo uso de ninguna de las seis fechas propuestas para una entrevista oral, sino que optó por presentar sus respuestas a la guía de entrevistas de la DCI por escrito, una vez finalizado el plazo asignado para las entrevistas.

independencia, imparcialidad, neutralidad e integridad profesional durante las fases de planificación, ejecución y presentación de informes del examen.

16. Para fines de aseguramiento de la calidad, y de conformidad con el artículo 11.2 del estatuto de la DCI, el proyecto de informe se sometió a un proceso interno de revisión por pares para contrastar las recomendaciones con el juicio colectivo de la Dependencia. A continuación, el informe revisado se distribuyó a las organizaciones examinadas para que corrigieran posibles datos erróneos y formularan observaciones sobre los resultados, las conclusiones y las recomendaciones. El informe se finalizó teniendo en cuenta sus comentarios, aunque la responsabilidad final del examen incumbe exclusivamente a sus autores.

17. El presente informe contiene cuatro recomendaciones formales, tres de ellas dirigidas a los órganos legislativos y órganos rectores y una, a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones participantes. Las recomendaciones formales se complementan con cinco recomendaciones informales. Todas las recomendaciones aparecen en negrita en el informe. Para facilitar su aplicación, el anexo III contiene un cuadro en el que se indica si las recomendaciones han sido presentadas a las organizaciones pertinentes para que adopten medidas o solo a título informativo y se especifica si las recomendaciones requieren la adopción de medidas por los órganos legislativos u órganos rectores o por las jefaturas ejecutivas de las organizaciones.

D. Agradecimientos

18. Los inspectores desean expresar su agradecimiento a todas las organizaciones que respondieron al cuestionario institucional, compuesto por 15 cuadros comparativos, y proporcionaron valiosas aportaciones para el examen. Los inspectores también extienden su agradecimiento a todos quienes compartieron de buen grado sus conocimientos y opiniones en las entrevistas y las respuestas escritas a los cuestionarios y guías de entrevista de la DCI. Asimismo, los inspectores desean dar las gracias a los coordinadores de la DCI en las organizaciones participantes, quienes desempeñaron un papel decisivo a la hora de dirigir los cuestionarios a los destinatarios pertinentes y facilitar las entrevistas.

19. Los inspectores desean dar las gracias a la Red de Finanzas y Presupuesto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE por la invitación a su período de sesiones de verano de 2024, así como por la considerable cantidad de información facilitada por su secretaría.

20. Merecen un reconocimiento especial los auditores externos y las presidencias de los comités de expertos en presupuesto o finanzas que se tomaron la molestia de responder al cuestionario complementario, en particular la Presidencia de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

E. Sinopsis de algunas cuestiones clave

21. De conformidad con el mandato del presente examen, los inspectores estudiaron específicamente las repercusiones en la presupuestación de los principales acontecimientos e iniciativas de reforma desde el examen de 1989, como la introducción de la presupuestación basada en los resultados, el aumento de las contribuciones voluntarias o recursos extrapresupuestarios, la transición a las IPSAS y el desarrollo de sistemas de planificación de los recursos institucionales.

22. Las técnicas de presupuestación de las actividades financiadas con contribuciones voluntarias o recursos extrapresupuestarios difieren de una organización a otra, así como de las aplicadas a las cuotas. Por lo que respecta a las

cuotas, cabe señalar que algunos elementos de las metodologías de presupuestación (reflejados en las respuestas a las 60 esferas de investigación de los 15 cuadros consolidados de la parte II de este informe) no han cambiado mucho en los últimos 35 años, mientras que otros han cambiado considerablemente, y son estos los que se describen a continuación.

23. Introducción de la presupuestación basada en los resultados. Desde finales de la década de 1990¹¹, la presupuestación basada en los resultados, junto con la gestión basada en los resultados, ha sido el factor que ha tenido el impacto más significativo y directo en la presupuestación, ya que recentró la atención en la gestión basada en los resultados en lugar de en las actividades, lo cual facultó a las organizaciones a seguir y medir los resultados y facilitó la presupuestación de proyectos, iniciativas y resultados. La presupuestación basada en los resultados ha contribuido a acompasar las actividades y los presupuestos con los objetivos estratégicos, a destacar los logros previstos o incluso el impacto y a dar más relevancia a todo el proceso de planificación.

24. Crecimiento de la financiación voluntaria. Este factor se ha traducido en un aumento de la financiación total para el sistema de las Naciones Unidas y sus actividades, contribuyendo así a la consecución de los objetivos, especialmente en materia de asistencia humanitaria y para el desarrollo. Sin embargo, la financiación voluntaria también hace reflexionar sobre cuestiones como la imprevisibilidad de la financiación, el establecimiento de prioridades, la competencia por los recursos, los gastos de apoyo a los programas, la financiación cruzada y los requisitos de presentación de informes.

25. En opinión de los inspectores, el crecimiento de la financiación voluntaria y, en algunas organizaciones, la introducción de la presupuestación basada en los resultados han dado lugar a una presupuestación menos precisa (a menudo sustituida por proyecciones), a la comunicación de menos detalles presupuestarios a los Estados miembros y a un menor control por parte de algunos órganos rectores sobre las aportaciones a la presupuestación, lo cual ha afectado a la capacidad de asegurar que el proceso decisorio sea significativo.

26. En los capítulos siguientes se ofrece información adicional sobre el impacto de la presupuestación basada en los resultados y el crecimiento de las contribuciones voluntarias.

27. Transición a las IPSAS. En 2006, en su resolución [60/283](#), la Asamblea General aprobó la adopción de las IPSAS para la presentación de los estados financieros de las Naciones Unidas. Aunque por lo general se siguió presupuestando con arreglo al criterio de caja modificado, la introducción de las IPSAS¹², que siguen el criterio contable del devengo, fue útil para que el sistema de las Naciones Unidas pudiera comparar los resultados de los informes y armonizar las prácticas contables de los distintos organismos. Las IPSAS contribuyeron a que las organizaciones pasaran a un ciclo de presentación de información financiera anual, y, en el caso de la UPU, a un ciclo presupuestario anual. Las IPSAS revelaron los pasivos a largo plazo, especialmente las obligaciones en concepto del seguro médico posterior a la

¹¹ El Secretario General, en el informe en que presentó el programa de reforma en 1997 ([A/51/950](#)), recomendó que la Asamblea General examinara las medidas que regían los procesos de planificación, programación y presupuestación para mejorar su función en cuanto a proporcionar dirección estratégica, estableciendo mejores mediciones del rendimiento y sistemas de información y concentrándose cada vez más en la rendición de cuentas por el rendimiento en vez de hacerlo en la contabilización de los productos, es decir, un cambio hacia una presupuestación basada en los resultados (estrategia 5).

¹² A partir de los estados financieros auditados del PMA correspondientes a 2008 (WFP/EB.A/2009/6-A/1).

separación del servicio, y aceleraron el desarrollo e implantación de sistemas de planificación de los recursos institucionales para, entre otras cosas, poder elaborar estados financieros conformes a las IPSAS.

28. Sistemas de planificación de los recursos institucionales. Desarrollados e implantados desde principios de la década de 2000, estos sistemas existen actualmente en casi todas las organizaciones. Los sistemas de planificación de los recursos institucionales han mejorado considerablemente la toma de decisiones, tanto a nivel interno (en las secretarías) como a nivel externo (por parte de los órganos rectores). Han facilitado la formulación y el examen del presupuesto, han mejorado la consistencia en el cálculo de las estimaciones y han aumentado la transparencia en relación con los requisitos detallados, el procesamiento y la compilación de las aportaciones presupuestarias. Los sistemas de planificación de los recursos institucionales han facilitado un acceso mucho más rápido a una gran cantidad de información. Incluyen funciones de elaboración de informes que permiten comparar los datos reales con el presupuesto, realizar análisis avanzados y mejorar el cálculo directo de los costos. La introducción de sistemas de planificación de los recursos institucionales también ha hecho aumentar la precisión de los datos, debido a la reducción de las operaciones manuales, lo cual se consigue, entre otras cosas, mediante aplicaciones específicas para la planificación y la presupuestación.

29. La desigual introducción de los importantes cambios indicados y de las diferentes iniciativas de cada organismo han aumentado la diversidad de las prácticas presupuestarias entre las organizaciones. Siempre ha habido diversidad en las prácticas presupuestarias de las organizaciones, lo que refleja diferencias en la historia, las tradiciones y los precedentes, así como criterios objetivos, como el tipo y el carácter de la entidad, la esfera de actividad y las funciones principales, el tamaño, la estructura geográfica, el tipo de presupuesto, las fuentes de financiación y la gobernanza de las cuestiones administrativas y presupuestarias.

30. Dificultades en la normalización y armonización en todo el sistema. Las conversaciones con las organizaciones participantes revelaron además que los esfuerzos de todo el sistema encaminados a normalizar y armonizar las prácticas presupuestarias y administrativas, la elaboración de formatos, técnicas y métodos idénticos o normalizados (descritos en los párrafos 3 a 5 del informe de 1989), no contaban con el apoyo de los representantes de las administraciones de un número considerable de organizaciones.

31. Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE. Esta Red, que sucede al Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias) del Comité Administrativo de Coordinación, está muy bien valorada por las organizaciones participantes como foro de intercambio de información. Sin embargo, al comparar el anexo del examen de 1989, relativo a los principales acuerdos bajo los auspicios del Comité Administrativo de Coordinación, con el anexo I del presente examen, relativo a los principales acuerdos bajo los auspicios de la Red de Finanzas y Presupuestos, parece que la Red podría no haber logrado el mismo nivel de resultados que su predecesora en lo que se refiere a la cantidad de normas de presupuestación actualizadas y pertinentes para todo el sistema que están disponibles públicamente. En el capítulo VII figura más información al respecto.

32. Opiniones de los auditores externos y las presidencias de los comités de expertos en presupuesto o finanzas. Las opiniones expresadas en las respuestas al cuestionario complementario de la DCI sobre la repercusión de la presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pusieron de manifiesto las diferencias entre las organizaciones y entre los dos grupos de encuestados.

33. Los auditores externos, que cumplieron los cuestionarios complementarios relativos a seis organismos especializados y un programa, opinaron que los sistemas presupuestarios actuales son los que más contribuyen a mejorar la eficacia (consecución de objetivos, entre otras cosas, mediante indicadores clave del desempeño mensurables) y la transparencia, así como el sentimiento de apropiación por parte de los miembros. Sin embargo, son los que menos contribuyen a obtener economías (incluido el costo razonable de los insumos).

34. Por otra parte, las presidencias de los comités de expertos en presupuesto o finanzas, que cumplieron los cuestionarios complementarios relativos a tres organismos especializados y otras 12 entidades (las Naciones Unidas y sus organizaciones afiliadas, fondos y programas), consideraron que los sistemas presupuestarios actuales contribuyen en mayor medida a aumentar las economías (incluido el costo razonable de los insumos) y la eficiencia (relación calidad-precio, costo razonable de los productos), pero que su contribución al desempeño general (relevancia y reconocimiento del nombre), la eficacia (consecución de objetivos, entre otras cosas, mediante indicadores clave del desempeño mensurables), la transparencia y el sentimiento de apropiación por parte de los miembros era la menor.

35. Algunas otras aportaciones de los auditores externos y de las presidencias de los comités de expertos en presupuesto o finanzas se presentan en los capítulos siguientes.

II. Políticas y estructuras presupuestarias (cuadros 1.1 y 1.2)

36. Al igual que en el informe de 1989, el cuadro 1 de la parte II de este informe ilustra las características generales de las políticas y estructuras presupuestarias de las organizaciones participantes en la DCI.

37. Aunque todas las organizaciones comparten puntos en común, la diversidad es evidente desde distintos ángulos: entre las Naciones Unidas, sus fondos y programas y los organismos especializados; en función de la fuente de financiación predominante (por ejemplo, cuotas, contribuciones voluntarias o ingresos generados); el mandato y la función (por ejemplo, ayuda humanitaria o para el desarrollo); el tamaño de la organización; la geografía (centrada en la sede o en el terreno); y la fuerza de la maquinaria intergubernamental (de una supervisión prácticamente inexistente a un control en dos etapas por dos órganos prácticamente permanentes: la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Quinta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

A. Planificación a mediano plazo

38. A lo largo de los años, la gran mayoría de las organizaciones ha adoptado la planificación a mediano plazo en la presupuestación, con la excepción más notable de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que trabajan con mandatos específicos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los planes a mediano plazo o planes equivalentes sirven de base para la formulación de los presupuestos; el nombre más común de estos planes (en diez organizaciones) es “plan estratégico”¹³. Los documentos de planificación se denominan estrategias a medio plazo, esbozos de los planes, planes de actividades, planes financieros, estrategias y otros marcos estratégicos diversos (véase parte II, cuadro 1.1, columna 1.2).

¹³ OIT, OMI, PNUD, UNFPA, UNOPS, UNRWA, ONU-Mujeres, PMA, OMPI, OMM.

39. Estos documentos abarcan diferentes períodos de tiempo, desde ninguno, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, hasta ocho años en el caso de la Estrategia a Plazo Medio de la UNESCO. No obstante, lo más común es un ciclo de 4 años, utilizado por 14 organizaciones¹⁴, seguido de un ciclo de 5 años, utilizado por tres organizaciones¹⁵.

40. En 1989, lo más común era un ciclo de 6 años, utilizado por seis organizaciones¹⁶ de las 11 que tenían planes a mediano plazo o planes equivalentes en aquel momento¹⁷. Desde entonces, seis¹⁸ de esas 11 organizaciones han acortado la duración de sus planes, mientras que cuatro¹⁹ la han ampliado. Esta variación entre las organizaciones indica una mayor diversidad en los enfoques de la planificación a mediano plazo que la observada anteriormente, lo cual puede reflejar la necesidad de adaptarse a nuevas situaciones en un mundo más interconectado.

B. Ciclo presupuestario

41. En el examen de 1989 se informó de que se había logrado sincronizar en cierta medida los ciclos presupuestarios (debido a la adopción de un ciclo bienal por nueve de las 13 organizaciones examinadas²⁰). El ciclo bienal sigue siendo el más utilizado, actualmente en 15 presupuestos²¹. No obstante, se ha observado un desvío respecto de los presupuestos bienales en direcciones opuestas: en las Naciones Unidas, ONU-Hábitat y la UPU se han adoptado presupuestos anuales, mientras que en el PNUD, el UNFPA y el UNICEF se han adoptado presupuestos cuatrienales con exámenes intermedios²².

42. En la actualidad, 15 presupuestos tienen un ciclo bienal²³, nueve tienen un ciclo anual²⁴ y tres tienen un ciclo cuatrienal²⁵.

43. De forma similar a la situación observada en el examen de 1989, los ciclos de programación y presupuestación de varias organizaciones presentan sus propias características específicas. Por ejemplo, el OIEA y el UNRWA tienen presupuestos anuales mientras que sus ciclos de programación son bienales; la OACI tiene un presupuesto trienal desglosado por años; y la UIT dispone de un presupuesto bienal enmarcado en un plan financiero cuatrienal, desglosado por años. El programa de trabajo del PNUMA tiene un ciclo presupuestario bienal enmarcado en una estrategia a medio plazo de cuatro años. La OMM tiene presupuestos bienales enmarcados en ejercicios financieros de cuatro años; y la UNOPS tiene un presupuesto bienal

¹⁴ FAO, OIT, UIT, PNUD, PNUMA, UNFPA, ONU-Hábitat, UNICEF, ONUDI, UNOPS, ONU-Mujeres, UPU, PMA y OMM.

¹⁵ ONUSIDA, UNODC y OMPI.

¹⁶ Naciones Unidas (presupuesto por programas), FAO, OIT, UNESCO, ONUDI y OMS.

¹⁷ La UIT y la UPU no disponían de tales planes a mediano plazo.

¹⁸ Naciones Unidas (presupuesto por programas), FAO, OACI, OIT, ONUDI y OMM.

¹⁹ OMI, UNESCO, OMS y OMPI.

²⁰ Naciones Unidas (presupuesto por programas), FAO, OIT, OMI, UNESCO, ONUDI, OMS, OMPI y OMM.

²¹ El ciclo bienal es utilizado por las siguientes organizaciones: FAO, OIT, OMI, UIT, ONUSIDA, PNUMA, UNESCO, ONUDI, UNODC, UNOPS, ONU Turismo, ONU-Mujeres (presupuesto integrado), OMS, OMPI y OMM.

²² Influido por la introducción de las IPSAS.

²³ Véase la nota 22.

²⁴ El ciclo anual es utilizado por las siguientes organizaciones: Naciones Unidas (presupuesto por programas y presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz), OIEA, ONU-Hábitat, ACNUR, UNRWA, ONU-Mujeres (cuotas), UPU y PMA (presupuesto institucional).

²⁵ El PNUD, el UNFPA y el UNICEF utilizan un ciclo cuatrienal.

aprobado por la Junta Ejecutiva y un presupuesto anual aprobado por la Dirección Ejecutiva.

44. Al mismo tiempo, cabe señalar que todos los presupuestos bienales y cuatrienales parecen estar armonizados entre sí, ya que los ciclos actuales abarcan los años 2024-2025 y 2022-2025, respectivamente.

45. En cuanto al **presupuesto por programas de las Naciones Unidas**, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto consideró que el cambio del ciclo presupuestario era una cuestión de política que debía decidir la Asamblea General²⁶. También se informó a los inspectores de la opinión de que la reintroducción de la presupuestación anual ha tenido cierto éxito al reducir las rondas de ajuste de los costos y eliminar el segundo informe de ejecución. Sin embargo, el ciclo presupuestario anual ha aumentado sustancialmente la carga de trabajo de la Secretaría, así como el volumen de trabajo y la periodicidad de los exámenes de la parte programática y la parte financiera por los comités pertinentes. También ha reforzado el concepto de la presupuestación como ejercicio de cumplimiento. Los programas que llevan más de 70 años en funcionamiento no requieren la misma flexibilidad que, por ejemplo, las operaciones de mantenimiento de la paz. En cuanto al presupuesto ordinario, la presupuestación anual ha supuesto un aumento del volumen de trabajo sin un beneficio ni un valor estratégico proporcionales.

46. La Secretaría de las Naciones Unidas proporcionó a los inspectores un resumen de las ventajas de la presupuestación anual²⁷, así como de su valor estratégico; las medidas adoptadas para hacer frente al aumento del volumen de trabajo; y argumentos de que la actual presupuestación anual constituye menos un ejercicio de cumplimiento que la anterior presupuestación bienal.

47. Sin perjuicio de las diferentes opiniones y argumentos expuestos anteriormente, y reconociendo la utilidad de la presupuestación anual para determinados tipos de actividades (por ejemplo, la asistencia humanitaria) y para mandatos que cambian con relativa frecuencia (por ejemplo, en muchas operaciones de mantenimiento de la paz), los inspectores opinan que, para mandatos a más largo plazo y para diversas funciones consolidadas en un solo documento (como el presupuesto por programas de las Naciones Unidas), el ciclo de presupuestación bienal es más apropiado que el anual.

48. A este respecto, los inspectores recuerdan que la Asamblea General solicitó al Secretario General “que llevara a cabo un examen exhaustivo del ciclo anual, que abarcara las repercusiones financieras, administrativas y de procedimiento, sus repercusiones en la ejecución de los mandatos en todas las secciones del presupuesto por programas y el volumen de trabajo y los costos conexos, y que le presentara un informe para su examen en la parte principal de su octogésimo tercer período de sesiones, en 2028”²⁸.

49. Con respecto a los **ciclos presupuestarios cuatrienales** en los fondos y programas con sede en Nueva York, en 2016 y 2017, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto solicitó a la secretaría del UNICEF que examinara su experiencia y extrajera enseñanzas de dicho ejercicio²⁹.

50. En opinión de los inspectores, la necesidad de que siga habiendo ciclos presupuestarios cuatrienales debería ser examinada periódicamente por las organizaciones interesadas.

²⁶ [A/77/7/Add.20](#), párr. 59.

²⁷ Detallado en [A/77/485](#) y [A/77/485/Corr.1](#).

²⁸ Asamblea General, resolución [77/267](#), párr. 5.

²⁹ Por ejemplo, nota 1943 (2016), párr. 7, y nota 1999 (2017), párr. 7, de la Comisión Consultiva (no disponibles públicamente).

C. Tipo de presupuesto (programa, objeto de gasto, basado en los resultados)

51. Durante el presente examen, una abrumadora mayoría de las organizaciones señalaron que su tipo de presupuesto contenía al menos algunos elementos de la presupuestación basada en los resultados, a menudo en combinación con su presupuesto por programas. Además, en la gran mayoría de los casos, los presupuestos también incluían datos sobre categorías y objetos de gasto. Pese a seguir teniendo un presupuesto por objetos de gasto, como en 1989, la UPU le ha añadido algunos elementos de la presupuestación basada en los resultados.

52. Los inspectores observan los continuos progresos en la utilización de la presupuestación basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas, así como las especificidades de las distintas organizaciones en cuanto a los diferentes elementos de la presupuestación basada en los resultados que utilizan y las diversas combinaciones de la presupuestación basada en los resultados con otras metodologías. Los inspectores recuerdan que en el examen de 1989 se indicó que en el presupuesto por programas también se facilitaba información sobre los objetos de gasto³⁰, y observan que actualmente muchas organizaciones también aplican el mismo enfoque combinando el presupuesto por programas y la presupuestación basada en los resultados con información sobre los objetos de gasto. Los inspectores consideran que se debe mantener este enfoque, ya que ofrece la oportunidad de evaluar en qué medida son realistas las propuestas presupuestarias y de decidir la manera en que se gastan los recursos.

53. En opinión de los inspectores, este enfoque brinda a los Estados miembros la oportunidad de comprender la distribución estimada de los recursos por los distintos medios para alcanzar los objetivos, resultados y productos de la organización (y de opinar al respecto), así como de analizar la eficacia y eficiencia de esos medios y las razones de las desviaciones respecto de los planes para alcanzar los objetivos. Proporcionar datos sobre los objetos de gasto de los programas/subprogramas o los resultados/productos comparándolos con el gasto real anterior también permite valorar mejor el realismo de las propuestas presupuestarias y examinar la exactitud de los costos estimados de los logros previstos. Una presentación consolidada del presupuesto por objetos de gasto (incluso en forma de cuadro único) ofrece a los Estados miembros una visión más completa del gasto total que se propone en el presupuesto. Presentar la información de esa manera también puede contribuir a reducir el riesgo de incurrir en gastos imprevistos y a mejorar la estimación de las consecuencias previstas de la introducción de nuevas tecnologías o reformas estructurales.

54. A continuación se ofrecen comentarios y recomendaciones adicionales sobre la presupuestación basada en los resultados, en particular en las secciones B y C del capítulo V.

D. Unidad de cuenta (moneda del presupuesto)

55. Los presupuestos de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas siguen expresándose en dólares de los Estados Unidos, salvo en el caso de nueve organizaciones:

- el de la OACI, con sede en Montreal, se expresa en dólares canadienses;

³⁰ JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 14;

- los de la OIEA y la ONUDI, con sede en Viena, y ONU Turismo, con sede en Madrid, en euros;
- el de la OMI, con sede en Londres, en libras esterlinas;
- y los de la UIT, la UPU, la OMPI y la OMM, que tienen sus sedes en Suiza, en francos suizos.

56. La **moneda de las cuotas (o contribuciones)** suele ser la misma que la moneda del presupuesto. La excepción más notable es la OIT, cuyo presupuesto se expresa en dólares de los Estados Unidos, pese a que sus cuotas se pagan en francos suizos.

57. Cinco organizaciones fijan cuotas en más de una moneda: la FAO, el OIEA y la UNESCO utilizan tanto dólares de los Estados Unidos como euros; la OACI utiliza dólares de los Estados Unidos y dólares canadienses; y la OMS utiliza dólares de los Estados Unidos y francos suizos. En la sección C del capítulo IV y en el capítulo VI figura información adicional al respecto.

E. Presupuestación completa o semicompleta

58. Al igual que en el examen de 1989, una abrumadora mayoría de las organizaciones³¹ (con algunas salvedades relacionadas con las que se financian con fondos voluntarios) llevan a cabo una presupuestación completa incluyendo en sus estimaciones presupuestarias todos los aumentos previstos tanto de los gastos de personal como de los gastos no relacionados con el personal.

59. Hay pocas excepciones a la presupuestación completa. Por ejemplo, la UIT, ONUSIDA y el UNRWA clasifican sus políticas como presupuestación semicompleta, ya que proporcionan una cobertura parcial de los aumentos estimados de los costos, lo cual puede deberse a que incluyen solo una parte del ejercicio presupuestario o a que suponen que algunas actividades pueden ejecutarse utilizando modalidades menos costosas. En la sección A del capítulo V figura más información al respecto.

F. Presentación y estructura del presupuesto

60. La mayoría de las organizaciones³² presentan de manera integrada los recursos procedentes de distintas fuentes de financiación. Algunas otras tratan los datos sobre los recursos extrapresupuestarios de forma diferenciada. Por ejemplo, la OACI proporciona datos sobre los recursos extrapresupuestarios en una sección aparte del presupuesto; las Naciones Unidas (presupuesto por programas y presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz) y la OMM incluyen los datos pertinentes únicamente a título informativo; la UNESCO integra estos datos pero no los “mezcla”; la OMI informa de los recursos extrapresupuestarios durante el año; y la UIT se ocupa de los recursos extrapresupuestarios en el marco del informe sobre la gestión financiera³³.

61. Los datos recogidos para el presente examen muestran un cambio fundamental con respecto a la estructura programática relativamente uniforme de las grandes organizaciones que se financiaban principalmente mediante cuotas en el momento del

³¹ Naciones Unidas (presupuesto por programas y presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz), FAO, OIEA, OIT, OMI, ITC, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNFPA, ONU-Hábitat, ACNUR, UNICEF, ONUDI, UNODC, UNOPS, ONU Turismo, ONU-Mujeres, UPU, OMS, OMPI y OMM.

³² FAO, OIEA, OIT, PNUD, PNUMA, UNFPA, ONU-Hábitat, ACNUR, UNICEF, ONUDI, UNODC, UNRWA, ONU-Mujeres, UPU, PMA, OMS y OMPI.

³³ Véase la parte II del presente informe, cuadro 1.2, columna 1.7.

examen de 1989³⁴. En aquel momento también existía una estructura común de presentación de los presupuestos por programas recomendada por el Comité Administrativo de Coordinación³⁵. En cambio, en la actualidad hay una gran diversidad en la estructura y presentación de los programas y los presupuestos³⁶.

62. Existe una gran diversidad en la composición de los presupuestos, desde estructuras detalladas en varias partes hasta formatos más consolidados. Aunque la mayoría de las organizaciones han adoptado un enfoque basado en los resultados, algunas conservan una estructura similar a la presentada en el examen de 1989 (por ejemplo, el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y la UPU) y otras han centrado más sus estructuras presupuestarias en los resultados. Por ejemplo, la FAO, el PNUD, la UNESCO y la OMPI ofrecen amplios desgloses por objetivos y dependencias orgánicas (o sectores, en el caso de la OMPI), y hacen hincapié en los resultados. Los presupuestos de la OIEA, la OIT y la ONUDI siguen teniendo una composición similar a la indicada en el examen de 1989, pero han adoptado un enfoque centrado en los resultados.

63. El **presupuesto por programas de la OMS**³⁷ se estructura en torno a tres prioridades estratégicas y un pilar instrumental, el último titulado “Una OMS más eficaz y eficiente que presta mejor apoyo a los países”. El pilar instrumental tiene cuatro efectos. El efecto 4.3 (gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos de forma eficaz, eficiente, transparente y centrada en los resultados) tiene cuatro productos, a saber, las buenas prácticas financieras y la supervisión (con dos indicadores de productos); la gestión y el perfeccionamiento eficaces y eficientes de los recursos humanos (con cinco indicadores de productos); plataformas y servicios digitales eficaces, innovadores y seguros (con tres indicadores de productos); y un entorno seguro con un mantenimiento eficaz de las infraestructuras, servicios de apoyo eficaces en función de los costos y una cadena de suministro con capacidad de respuesta (con dos indicadores de productos)³⁸. La propuesta presupuestaria para el efecto 4.3 para 2024-2025 muestra una cifra (469,0 millones de dólares)³⁹, que se reparte entre la sede de la OMS y las oficinas regionales y en los países de las seis regiones⁴⁰. No se presenta la distribución de la cifra por producto o por indicador de producto. Sin embargo, dos años antes, en el presupuesto por programas para 2022-2023, en respuesta a la solicitud de los miembros⁴¹, se facilitaron los detalles pertinentes, incluidas cinco líneas de cifras para el resultado 4.3 y los productos conexos 4.3.1 a 4.3.4, desglosados por “Personal” y “Actividad”⁴².

³⁴ La estructura uniforme del programa incluía programas principales, programas, subprogramas y elementos/componentes de programas o proyectos.

³⁵ Véanse E/1978/43/Add.2 y JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 22.

³⁶ Véase la parte II del presente informe, cuadro 1.1, columnas 1.4 y 1.5, y cuadro 3, columna 3.5.

³⁷ Véase, por ejemplo, OMS, Proyecto de presupuesto por programas 2024-2025 (A/76/4).

³⁸ Véase OMS, Proyecto de presupuesto por programas 2024-2025 (A/76/4/Add.1), anexo 1 (descripciones e indicadores de los productos).

³⁹ OMS, Proyecto de presupuesto por programas 2024-2025 (A/76/4), cuadro 6.

⁴⁰ *Ibid.*, cuadros 7 y 8.

⁴¹ Reflejado, por ejemplo, en la siguiente recomendación del Comité de Programa, Presupuesto y Administración de la Junta Ejecutiva de la OMS (A/74/46), párr. 23: “Al tiempo que respaldó el enfoque presupuestario de gestión basada en los resultados, el Comité propuso, como orientación para la Secretaría en la elaboración de futuros presupuestos por programas, que esta presentara, como información general sobre esas propuestas, estimaciones de alto nivel desglosadas por líneas principales de gastos, sobre la base del bienio anterior, y que, con fines de información, mantuviera la práctica de facilitar estimaciones preliminares por producto, desglosadas por gastos de personal y actividades”.

⁴² Véase OMS, Libro Blanco: Detalles de los importes del presupuesto para el proyecto de presupuesto por programas 2022-2023, cuadro 3.

64. Los inspectores consideran que la terminología utilizada por la OMS es algo engañosa. Lo que la OMS denomina “productos” son en realidad “resultados” y los “indicadores de productos” deberían denominarse “indicadores del desempeño” (como hace, por ejemplo, el OIEA)⁴³.

65. Los inspectores observan también que el documento presupuestario de la OMS no contiene información financiera significativa, como asignaciones para tecnología de la información y las comunicaciones, presupuesto y finanzas, recursos humanos y administración, ni sobre los productos previstos. Más adelante se detallan más los demás datos que suelen facilitarse (por ejemplo, distribución del presupuesto por categorías y objetos de gasto, cifras de la plantilla, dotación de personal, tasas de vacantes, etc.).

III. Procedimientos de preparación y presentación del presupuesto (cuadro 2)

A. Procedimientos de elaboración del presupuesto por las secretarías

66. Según la información facilitada en el cuadro 2, columna 2.1, de la parte II del presente informe, la mayoría de las organizaciones⁴⁴ utilizan un enfoque centralizado en el que la oficina de presupuesto o un departamento concreto proporciona directrices e instrucciones para la elaboración del presupuesto y coordina ese proceso.

67. Las organizaciones con una gran presencia sobre el terreno, como el ACNUR, utilizan un enfoque ascendente, según el cual la preparación del presupuesto comienza en el terreno o en la oficina en el país y luego se consolida en la sede. El UNFPA también aplica una mezcla de orientaciones centralizadas con un enfoque ascendente mediante la consolidación de las aportaciones de diversas oficinas en los países y dependencias.

68. El PNUD, el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres, así como algunas otras organizaciones, como la OMS, siguen procesos integrados de planificación presupuestaria que alinean los recursos con las prioridades y los planes estratégicos. El presupuesto de la OMS es tanto descendente como ascendente: se determinan la cuantía global del presupuesto y las prioridades, y se utiliza la planificación de abajo arriba para alinear el presupuesto con las prioridades.

69. Para preparar el presupuesto de la OMPI se envía un cuestionario a los Estados miembros para preguntarles acerca de sus prioridades para el siguiente bienio, y los jefes de sector y directores consolidan a continuación las aportaciones a nivel interno.

70. Si bien observan la diversidad de los procedimientos de preparación del presupuesto, los inspectores comparten la opinión expresada por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto 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”⁴⁵.

⁴³ Véase OIEA, Programa y Presupuesto del Organismo para 2024-2025 (GC(67)/5), parte II - desglose por programas principales.

⁴⁴ Naciones Unidas (presupuesto ordinario y presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz), FAO, OIEA, OACI, OIT, OMI, UIT, UNESCO, UNFPA, ONUDI, UNICEF, UPU, PMA y OMS.

⁴⁵ A/39/592, párr. 17, citado en JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 32.

71. Los inspectores apoyan la opinión expresada en el examen de 1989⁴⁶ de que las estimaciones presupuestarias deben indicar tanto el crecimiento real como los aumentos (disminuciones) de los costos. Véanse también los capítulos V y VI.

B. Grupo o comités de expertos en asuntos presupuestarios y financieros

72. Los inspectores recuerdan la recomendación 3 del examen de 1989, a saber, que “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”⁴⁷.

73. Según la información facilitada en el cuadro 2, columna 2.3, de la parte II del presente informe, casi todas las organizaciones tienen comités especializados o grupos de expertos que examinan las cuestiones presupuestarias y financieras y formulan recomendaciones al respecto. Sin embargo, los inspectores observan que todavía hay algunas organizaciones, como ONUSIDA, que no cuentan con esos órganos de expertos como órganos subsidiarios de sus órganos legislativos u órganos rectores intergubernamentales. **Los inspectores sugieren que la Junta Coordinadora del Programa de ONUSIDA considere la posibilidad de establecer el comité pertinente de expertos en presupuesto o finanzas.**

74. El presente examen también reveló que, en algunas otras organizaciones, como el OIEA y la OMI, el examen del presupuesto no lo lleva a cabo en primer lugar un pequeño grupo de expertos, sino el órgano rector, como la Junta de Gobernadores del OIEA y el Consejo de la OMI. En la OIT, la Comisión del Programa, Presupuesto y Administración del Órgano Rector ha sido sustituida por la Sección del Programa, Presupuesto y Administración del Órgano Rector, la cual desempeña esa función.

75. Los inspectores reconocen la autoridad de los órganos legislativos y los órganos rectores para organizar su trabajo, así como la prerrogativa de los Estados miembros (y los interlocutores sociales en la OIT) de elegir a sus representantes. Al mismo tiempo, los inspectores sugieren que los órganos legislativos y los órganos rectores hagan todo lo posible por que los delegados expertos en asuntos presupuestarios participen en los debates sobre el presupuesto⁴⁸.

76. En cuanto al uso real de comités de expertos en presupuesto o finanzas, cabe señalar que el último proyecto de programa de trabajo y presupuesto bienal que el PNUMA presentó a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto fue el correspondiente al bienio 2018-2019⁴⁹. La Asamblea General, en su resolución 78/252, hizo suyas las recomendaciones del informe de la Comisión Consultiva, más concretamente la recomendación de solicitar al PNUMA que asegurara el cumplimiento de la Reglamentación Financiera Detallada del Fondo para el Medio Ambiente y los Fondos Fiduciarios Conexos (ST/SGB/2015/4, anexo I) y que sometiera el presupuesto por programas del Fondo para el Medio Ambiente al examen de la Comisión⁵⁰.

77. Los inspectores están de acuerdo con la Asamblea General y sugieren que la función de los comités de expertos en presupuesto o finanzas no debería ser

⁴⁶ JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 33.

⁴⁷ Véase también JIU/REP/2023/7, recomendación 4.

⁴⁸ Véase también la recomendación informal que figura en JIU/REP/2023/5, párr. 29.

⁴⁹ UNEP/EA.2/16.

⁵⁰ A/78/7, párr. IV.144.

menoscabada. A este respecto, los inspectores sugieren que las organizaciones concernidas presten la atención debida al examen de los informes de los comités, incluidas sus recomendaciones, y a que los comités reciban un apoyo integral.

78. Los inspectores observan que, según las presidencias de los comités de expertos en presupuesto o finanzas que contestaron a los cuestionarios complementarios de la DCI enviados a 15 organizaciones, algo menos de la mitad de las organizaciones (7 de 15) facilitaron información adecuada y exacta sobre sus presupuestos, y solo alrededor de una cuarta parte (4 de 15) manifestó disponer de tiempo suficiente para analizar los datos facilitados. En cambio, la mayoría de los auditores externos (seis de siete) que cumplimentaron el cuestionario complementario de la DCI se mostraron satisfechos con el trato dado a ambas cuestiones.

79. En opinión de los inspectores, la situación relativa a la suficiencia y exactitud de la información presupuestaria, así como al tiempo que se concede a los comités de expertos en presupuesto o finanzas para que la examinen, es una cuestión que debería ser abordada por la dirección ejecutiva de las organizaciones pertinentes.

80. Los inspectores observan que, de conformidad con los procedimientos establecidos, la Junta Ejecutiva del PMA recibe asesoramiento sobre su presupuesto de dos comités de expertos en cuestiones presupuestarias y financieras: la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y el Comité de Finanzas de la FAO.

IV. Términos presupuestarios y financieros (cuadros 3 a 10)

A. Glosario

81. Los inspectores recuerdan que, en 1969, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas publicó un glosario de términos financieros y presupuestarios en respuesta a la resolución 2150 (XXI) de la Asamblea General, de 4 de noviembre de 1966, y a la recomendación del Comité Especial de Expertos encargado de Examinar las Finanzas de las Naciones Unidas y de los Organismos Especializados de que se adoptara y siguiera en todo el sistema de las Naciones Unidas una nomenclatura uniforme de términos presupuestarios y financieros⁵¹.

82. En mayo de 1983 se publicó una edición revisada del glosario⁵², ampliamente citada en el examen de la DCI de 1989. La última versión actualizada del glosario se publicó en el año 2000, pero no está a disposición del público⁵³.

83. Los inspectores observan que la versión del año 2000 del glosario no es conocida ni utilizada por los oficiales superiores de presupuesto o finanzas de las organizaciones participantes en la DCI que fueron entrevistados por el equipo del examen. No obstante, varios entrevistados reconocieron el posible valor de un glosario de ese tipo como punto de referencia común tanto para los Estados miembros como para la administración de las organizaciones. Además, una abrumadora mayoría de los entrevistados opinó que el glosario debería actualizarse periódicamente en adelante, especialmente cuando hubiera novedades importantes, como cambios en las IPSAS.

⁵¹ A/6343, párr. 59 c), según se recoge en JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 39.

⁵² ACC/1983/FB/1.

⁵³ Comité Administrativo de Coordinación, Glosario de términos financieros y presupuestarios, 2000, en que se reflejan los cambios y adiciones incluidos en el anexo V del informe sobre el 91^{er} período de sesiones del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias), celebrado en Montreal del 28 de agosto al 1 de septiembre de 2000 (ACC/2000/6).

84. Los inspectores coinciden plenamente con las opiniones y puntos de vista expresados por los entrevistados en relación con el glosario.

85. Los inspectores recuerdan la conclusión alcanzada en 2016 de que todas las recomendaciones futuras de la DCI que tienen por objeto aumentar la coordinación y la cooperación entre las organizaciones participantes en el marco de la JJE se dirigirán a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones miembros de la JJE, según proceda⁵⁴.

86. Se espera que la recomendación siguiente refuerce la coherencia y la armonización en todo el sistema.

Recomendación 1

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones participantes en la DCI, en su calidad de miembros de la JJE, deberían actualizar y publicar el *Glosario de términos financieros y presupuestarios* para el final de 2027, con el objetivo de que, además de para otros fines, se utilice como documento de referencia en la presupuestación.

B. Consignaciones (cuadro 3)

87. Los presupuestos de las organizaciones suelen ser aprobados por el principal órgano legislativo de la organización pertinente⁵⁵. En los casos de las organizaciones con una estructura “federal” (o global), en las que diferentes partes del presupuesto se financian con fuentes distintas, pueden intervenir varios órganos de aprobación. Por ejemplo, en el caso del PNUMA, la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, y las Reuniones o Conferencias de las Partes de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente respectivos aprueban el presupuesto correspondiente.

88. Una mayoría abrumadora de las organizaciones participantes utiliza el término “consignaciones” para referirse al importe de la autorización concedida por el órgano legislativo principal a la jefatura ejecutiva de una organización para contraer compromisos y efectuar pagos en relación con los fines para los cuales fueron votadas las consignaciones y sin rebasar el importe de las sumas así votadas⁵⁶.

89. Cabe señalar que la OMPI, que se financia principalmente mediante actividades generadoras de ingresos (registro), ha sustituido el término “consignaciones” por “asignaciones”, con el fin de simplificar la redacción y mejorar la inteligibilidad⁵⁷. Del mismo modo, la OMS, que se financia sobre todo con contribuciones voluntarias, utiliza el término “asignar” en sus resoluciones relativas al presupuesto por programas. Por ejemplo, la Asamblea Mundial de la Salud “asigna” el presupuesto de la OMS a las prioridades estratégicas y otras esferas⁵⁸.

⁵⁴ JIU/ML/2016/25, párr. 40.

⁵⁵ Como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de la FAO, la Conferencia General del OIEA y la Asamblea de la OACI, entre otras. Véase la parte II del presente informe, cuadro 3, columna 3.1.

⁵⁶ Véanse, por ejemplo, el párrafo 5.1 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, el párrafo 4.1 del Reglamento Financiero de la FAO, el párrafo 4.1 del Reglamento Financiero de la OMI, y otros. Véase la parte II del presente informe, cuadro 3, columna 3.2.

⁵⁷ Véase el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de la OMPI, aplicable desde el 1 de enero de 2023; también la revisión del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada (WO/PBC/34/12), anexo, página 27 del documento en inglés.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, el párr. 3 de la resolución WHA76.1 (2023) de la Asamblea Mundial de la Salud.

90. Muchas organizaciones tienen disposiciones que rigen la presentación y aprobación de estimaciones presupuestarias o consignaciones suplementarias. Esta flexibilidad permite a las organizaciones hacer frente a gastos imprevistos o a nuevas prioridades que puedan surgir tras aprobar el presupuesto inicial. Además, la estructura de las consignaciones suele otorgar a las jefaturas ejecutivas o a los órganos de gobierno la facultad de realizar transferencias presupuestarias dentro de unos límites establecidos. Esta centralización del control, con flexibilidad incorporada, permite a las organizaciones adaptarse a la evolución de las necesidades y mantener al mismo tiempo la rendición de cuentas. Por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados puede hacer transferencias de la reserva operativa, de las que debe informar al Comité Permanente. Del mismo modo, la Junta Ejecutiva del PMA autoriza a la Dirección Ejecutiva a ajustar el componente del presupuesto relativo a la administración y el apoyo a los programas en función de los cambios en las previsiones globales de contribución, en un porcentaje que no supere el 2 % de la variación de ingresos prevista.

C. Cuotas (contribuciones) (cuadro 4)

91. Según el sitio web de la JJE, los ingresos anuales totales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aumentaron de 39.600 millones de dólares en 2011 a 67.600 millones de dólares en 2023. El 20,4 % de este último importe procedía de cuotas, el 69,2 %, de contribuciones voluntarias y el 10,4 %, de otras fuentes.

1. Cuotas

92. A pesar de la fuerte disminución del porcentaje de financiación obligatoria (que, incluso en 2011, representaba el 33,5 % de los ingresos totales), el importe total absoluto de las cuotas aumentó de 13.300 millones de dólares en 2011 a 13.800 millones en 2023.

93. Los principales métodos para distribuir las contribuciones obligatorias entre los Estados miembros tampoco han cambiado mucho a lo largo de los años:

- Las Naciones Unidas siguen determinando la escala de cuotas para el presupuesto por programas de las Naciones Unidas con el asesoramiento de la Comisión de Cuotas, sobre la base de varios criterios (empezando por la membresía y la capacidad de pago).
- Esta escala se utiliza como base para la escala de cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, dando descuentos a los países menos desarrollados y recargos a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La escala de cuotas para el presupuesto por programas de las Naciones Unidas también es aplicada por una serie de organismos especializados, a saber, la OIT, la UNESCO, la ONUDI y la OMS, con un ajuste para tener en cuenta únicamente las diferencias en la membresía; y la FAO, el OIEA y la OMM, con algunos otros ajustes adicionales.
- La OACI establece su escala en función de la capacidad de pago (75 %) y la importancia para la aviación civil (25 %)⁵⁹. La OMI exige una cuota mínima⁶⁰, y el saldo se reparte entre la escala para el presupuesto por programas de las Naciones Unidas (12,5 %) y el tonelaje de la flota mercante (87,5 %).

⁵⁹ Medido en toneladas-kilómetro en los servicios regulares del Estado correspondiente.

⁶⁰ Actualmente, aproximadamente 6.000 libras esterlinas.

- La UIT, la UPU y la OMPI siguen utilizando diferentes sistemas de clases de contribución elegidas voluntariamente, que tienen un número determinado de unidades contributivas.

2. Contribuciones de otras fuentes

94. En cuanto a la financiación procedente de fuentes distintas de las cuotas y las contribuciones voluntarias, los inspectores señalan su crecimiento (de 2.500 millones de dólares en 2011 a 7.000 millones en 2023, y del 6,3 % al 10,4 % de los ingresos totales) y recuerdan que, en algunas organizaciones, las actividades generadoras de ingresos representan la principal fuente de ingresos (por ejemplo, en la OMPI) o incluso la única, como en la UNOPS, que depende totalmente de la demanda.

3. Contribuciones voluntarias y afectación de fondos

95. Las contribuciones voluntarias registran un crecimiento constante. A modo de ejemplo, las contribuciones voluntarias aumentaron de 23.900 millones de dólares en 2011 a 46.800 millones de dólares en 2023, es decir, del 60 % al 69,2 % de los ingresos totales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. También cabe señalar que la mayor parte de los aumentos está relacionada con contribuciones voluntarias (afectadas) no básicas, las cuales pasaron de 19.700 millones de dólares en 2011 a 41.000 millones en 2023, es decir, del 49,6 % al 60,6 % de los ingresos totales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

96. Según la Presidencia de uno de los comités de expertos en presupuesto o finanzas, el crecimiento de la financiación voluntaria es un “arma de doble filo”. Por un lado, amplía el compromiso de los países donantes en los respectivos programas y puede considerarse un indicador de interés en determinados mandatos. Por otro lado, puede contribuir a la fragmentación de los fines y objetivos de la organización debido a la afectación de las contribuciones y a cierta falta de flexibilidad debido a las condiciones impuestas a la financiación.

4. Recaudación de fondos y tipos de presupuestos financiados voluntariamente

97. Los inspectores comparten la opinión expresada por uno de los auditores externos de que la presupuestación en las organizaciones financiadas con contribuciones voluntarias se centra al menos en cierta medida en la recaudación de fondos.

98. Los presupuestos pueden caracterizarse en términos generales como basados en las necesidades, basados en la previsión de ingresos o híbridos:

- Un ejemplo de presupuesto basado en las necesidades (o dirigido por las necesidades, según la nomenclatura de otras organizaciones), con un déficit de financiación de alrededor del 40 %, es el presupuesto del ACNUR.
- Otras organizaciones, como el ITC, ONUSIDA, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, la ONUDI, la UNODC y la UPU, tienen presupuestos basados en la previsión de ingresos.
- Un enfoque similar de previsión de gastos se aplica a los presupuestos de las entidades de las Naciones Unidas (excepto el ACNUR), la FAO, la UNESCO y la OMM.
- El presupuesto de la OMS se basa en los requisitos de los Estados miembros y en los resultados que se deben alcanzar.
- Varias organizaciones, como el OIEA, la OIT, el PNUMA, el UNRWA, ONU-Mujeres, la OMPI y el PMA, aplican una combinación de varios enfoques, es decir, un enfoque híbrido. El PMA, por ejemplo, hace una valoración de las

necesidades a partir de los requisitos previstos en los países, así como otro presupuesto realista (normalmente inferior a las necesidades estimadas) basado en las perspectivas de financiación.

5. Recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el presupuesto por programas de las Naciones Unidas

99. Los inspectores recuerdan las recomendaciones formuladas por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto con respecto a la presupuestación de los recursos extrapresupuestarios en el presupuesto por programas de las Naciones Unidas. En su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para 2020, la Comisión Consultiva recordó, entre otras cosas, los párrafos 39 a 41 de la resolución 64/243 de la Asamblea General, en la que la Asamblea destacó que todos los puestos financiados con cargo a los recursos extrapresupuestarios debían administrarse y gestionarse con el mismo rigor que los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario, que dichos recursos debían utilizarse de manera coherente con las políticas, las metas y las actividades de la Organización, y que en la presentación de los presupuestos se debía incluir información clara y concreta sobre los recursos extrapresupuestarios, a fin de establecer una distinción entre las contribuciones voluntarias, las cuotas y los gastos de apoyo a los programas⁶¹.

D. Contribuciones del personal (cuadro 5)

100. Las contribuciones del personal son una suma que se deduce del sueldo bruto de los miembros del personal en lugar del impuesto sobre la renta.

101. Varias organizaciones presentan sus presupuestos en cifras netas, es decir, excluidas las contribuciones del personal⁶².

102. Existen diferentes arreglos para tratar la cuestión de los Estados miembros que gravan la remuneración que reciben sus nacionales de las Naciones Unidas, los cuales incluyen el prorrateo en cifras brutas para los Estados Unidos de América y el uso de fondos de nivelación de impuestos.

103. En opinión de los inspectores, el sistema sigue funcionando bien en todos los casos, ya que proporciona una remuneración igual al personal independientemente de su nacionalidad y unos mecanismos justos de financiación para todos los Estados miembros, con lo cual se evita la financiación cruzada.

104. También hay que señalar que el reembolso de impuestos no es relevante para las organizaciones de las cuales los Estados Unidos no son miembro ni para aquellas que no tienen funcionarios de los Estados Unidos⁶³.

⁶¹ A/74/7, párr. 111.

⁶² Incluidas las siguientes: OIEA, OACI, OIT, OMI, ONUSIDA, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONUDI, UPU, OMPI y OMM.

⁶³ Como la ONUDI y la ONU Turismo, actualmente.

E. Fondos de operaciones y cuentas y fondos de reserva (cuadros 6 y 7)

1. Situación financiera de las organizaciones

105. Los inspectores recuerdan las conclusiones de la Junta de Auditores de que la situación financiera global de las entidades auditadas⁶⁴ era por lo general suficiente y que, en términos generales, su ejecución financiera era buena⁶⁵.

106. Los inspectores observan que los estados financieros muestran que, en las organizaciones financiadas total o mayoritariamente con contribuciones voluntarias (a saber, el PNUD, el PNUMA, el UNFPA, ONU-Hábitat, el UNICEF, la UNODC y el PMA), el activo total representa de cuatro a seis veces el valor del pasivo total, mientras que en ONU-Mujeres el activo total representa diez veces el pasivo total. También hay otros coeficientes de dos cifras en ONU-Mujeres, el PMA y la OMI⁶⁶.

107. La mayoría de las demás organizaciones tienen una correlación más razonable entre activo y pasivo.

108. Cabe señalar que en algunas organizaciones, como las Naciones Unidas y el UNRWA, se sufren periódicamente dificultades de liquidez en cualquier año, situaciones que se confirman, entre otros factores, cuando el coeficiente de caja y el coeficiente de liquidez inmediata son inferiores a 1.

109. Los inspectores sugieren que los órganos legislativos y los órganos rectores deberían encontrar soluciones sostenibles con respecto a las organizaciones que sufran dificultades periódicas de liquidez durante cualquier año.

2. Reservas operacionales

110. El crecimiento de la financiación del sistema de las Naciones Unidas también fue acompañado de aumentos en las cuantías de los fondos de operaciones de las organizaciones que tienen financiación prorrateada, y de la proliferación de cuentas y fondos de reserva en varias entidades. Al mismo tiempo, la UIT y la UPU siguieron sin tener fondos de operaciones, lo cual puede explicarse, al menos en parte, por el alto índice de recaudación de las cuotas debido a que se cargan intereses por demora en el pago de las cuotas. La ausencia de fondos de operaciones en los fondos y programas financiados con contribuciones voluntarias, así como la cuantía relativamente baja del Fondo de Operaciones del ACNUR, deben considerarse junto con la elevada cuantía de otras reservas operacionales y los traspasos de remanentes presupuestarios y de efectivo (como se refleja en los coeficientes de las IPSAS y en el cuadro 8, relativo a los superávits).

111. Los inspectores recuerdan varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (incluidas las resoluciones [75/242](#), [74/249](#) y [73/268](#)), en las que la Asamblea hizo suyas las recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto con respecto a la elaboración, en el marco de la JJE, de parámetros de referencia razonables en relación con los niveles máximos y mínimos de las reservas operacionales para el sistema de las Naciones Unidas⁶⁷.

⁶⁴ Las organizaciones participantes en la DCI auditadas por la Junta de Auditores incluyen las siguientes: Naciones Unidas, ITC, PNUD, PNUMA, UNFPA, ONU-Hábitat, ACNUR, UNICEF, UNODC, UNOPS, UNRWA y ONU-Mujeres.

⁶⁵ [A/78/578](#), párr. 11, y [A/79/243](#), párr. 11.

⁶⁶ Véase OMI, Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2022, párrs. 72 a 89, donde figuran las razones relativas a esa organización.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, [A/76/554](#), párr. 25.

112. Los inspectores recibieron información tanto de las Naciones Unidas como de la JJE (el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Red de Finanzas y Presupuesto) que indicaba que, en su 37ª reunión, celebrada en noviembre de 2021, la Red de Finanzas y Presupuesto había hecho suyas las conclusiones y recomendaciones del informe de su Grupo de Trabajo sobre Reservas Operacionales⁶⁸.

113. Los inspectores observan que, aunque el informe del Grupo de Trabajo sobre Reservas Operacionales no contiene parámetros de referencia específicos en relación con los niveles máximos y mínimos de las reservas operacionales, hay varios puntos clave destacables, como la necesidad de que haya un documento de política específico sobre las reservas y de que se examinen periódicamente todas las reservas constituidas.

114. Los inspectores opinan que los documentos acordados en la Red de Finanzas y Presupuesto, en particular los que contienen conclusiones y recomendaciones sobre la función de los órganos rectores en las cuestiones pertinentes⁶⁹, deberían compartirse periódicamente con esos órganos.

F. Superávits (cuadro 8)

115. Los excedentes de tesorería resultantes de los superávits presupuestarios se tratan de forma diferente en las organizaciones en función de sus fuentes de financiación.

116. Los saldos no utilizados en los fondos, programas y algunas otras organizaciones que se financian con contribuciones voluntarias⁷⁰ (así como los saldos no utilizados de las contribuciones voluntarias en otras organizaciones) se suelen arrastrar, y el uso de las contribuciones afectadas se acuerda con los donantes correspondientes.

117. En la mayoría de las organizaciones financiadas con cuotas, los superávits se devuelven a los Estados miembros como cuestión de política. Esta práctica sigue aplicándose al presupuesto por programas de las Naciones Unidas y a los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la FAO, la OIT y ONU Turismo.

118. Sin embargo, algunos organismos, como el OIEA (desde 2009) y la UNESCO (desde 2023), ya no devuelven los superávits a los Estados miembros, sino que los acreditan a sus cuentas o fondos de inversión de capital. Por su parte, la OMS utiliza las cuotas no gastadas para financiar el siguiente presupuesto aprobado. La OACI y la OMI han empezado a aplicar una normativa, utilizada por algunos otros organismos especializados más pequeños, como la UIT, por la que se rige la retención de los superávits, y los órganos rectores pertinentes toman decisiones *ad hoc* sobre su uso.

119. Si bien reconocen plenamente el derecho de cada órgano legislativo u órgano rector de adoptar decisiones en el mejor interés de su organización, los inspectores quieren reafirmar el valor de mantener las políticas tradicionales relativas al tratamiento de los superávits de las cuotas y de las contribuciones voluntarias a los cuales se hace referencia en los párrafos 116 y 117.

120. Por lo que respecta a las organizaciones que se autofinancian, los inspectores observan los esfuerzos realizados por la UNOPS para garantizar el cobro de

⁶⁸ CEB/2021/HLCM/FB/6, párr. 32, e informe del Grupo de Trabajo sobre Reservas Operacionales (2 de noviembre de 2021).

⁶⁹ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo de Trabajo sobre Reservas Operacionales (2 de noviembre de 2021), subsección D.4.

⁷⁰ PMA, ONUSIDA, PNUMA, UNFPA, ACNUR, PNUD, UNODC, ONU-Mujeres.

honorarios justos por sus servicios y lograr un equilibrio entre la obtención de ingresos netos de valor cero procedentes de las operaciones y el mantenimiento de reservas líquidas suficientes en cuanto empresa en marcha.

G. Ingresos varios (cuadro 9)

121. Los ingresos varios, que se definen como ingresos distintos de los ordinarios⁷¹ en muchas organizaciones⁷², se suelen acreditar a un fondo general o a fondos, reservas o libros contables equivalentes, y se utilizan en el cálculo de superávits y déficits.

122. La proliferación de diversas cuentas y fondos especiales en algunas organizaciones también ha ido acompañada de cambios en el uso de los ingresos varios. Por ejemplo, en 2023, la UNESCO decidió adoptar una nueva práctica según la cual, con la confirmación pertinente de los órganos rectores, los ingresos se transferirán a la cuenta especial para inversiones estratégicas y de capital. La OIT comenzó a acreditar los ingresos procedentes del alquiler de locales al fondo de construcción y alojamiento, y los ingresos procedentes de la venta de publicaciones, al fondo rotatorio de publicaciones. Los ingresos procedentes de la venta de productos de información no forman parte de los ingresos varios en algunas entidades, como la FAO y el ITC.

H. Préstamos tomados de fuentes externas (cuadro 10)

123. Casi la mitad de las entidades participantes en la DCI que respondieron al cuestionario están autorizadas a tomar préstamos de fuentes externas, incluso para edificios⁷³. Sin embargo, la práctica totalidad de ellas necesitan la aprobación de los órganos rectores pertinentes para hacerlo.

124. Cabe señalar que el apoyo de los países anfitriones a la construcción y reconstrucción de edificios, que incluye préstamos a largo plazo a bajo interés o sin intereses (tradicionalmente concedidos, por ejemplo, por la Confederación Suiza), representa una especie de contribución voluntaria del Estado miembro correspondiente.

125. Los inspectores comparten la opinión expresada en el examen de 1989 de que podría contemplarse, como último recurso, la posibilidad de obtener un préstamo externo⁷⁴.

126. Aunque la financiación interna está prohibida en la mayoría de las organizaciones, varias lo practican⁷⁵.

127. Los inspectores recuerdan la recomendación del informe de 1989 de que los intereses vencidos y los gastos asociados con los préstamos corran a cargo de los Estados miembros que no paguen sus cuotas totalmente y a su debido tiempo⁷⁶. En su momento, esta recomendación fue recibida con escepticismo por el Comité

⁷¹ JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 76, y parte II del presente informe, cuadro 9.

⁷² Por ejemplo, Naciones Unidas (presupuesto por programas), OACI, OMI, ONUSIDA, UNFPA, UNICEF, ONUDI, UNOPS, ONU Turismo, OMS y OMM.

⁷³ Incluidas las siguientes: Naciones Unidas (presupuesto por programas), FAO, OIEA, OACI, UIT, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, ONU-Mujeres, PMA, OMPI, OMM y OMS.

⁷⁴ JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 80.

⁷⁵ Naciones Unidas (presupuesto por programas y presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz), OIEA, OIT, PNUMA, UNESCO, UNODC, UNRWA, ONU Turismo, ONU-Mujeres, PMA y OMPI.

⁷⁶ JIU/REP/89/9 (Vol. I), recomendación 7.

Administrativo de Coordinación, en el sentido de que las propuestas de que los Gobiernos pagaran intereses por las contribuciones impagadas no habían sido aceptadas hasta entonces por la mayoría de los órganos rectores⁷⁷. No obstante, esta propuesta debe examinarse a la luz del efecto positivo del cobro de intereses por mora en el pago, como sucede en la UIT y la UPU (así como en algunas organizaciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, como el Consejo de Europa), y de la recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto relativa al posible interés sobre el efectivo prestado internamente⁷⁸.

128. Los inspectores opinan que el cobro de intereses por mora en el pago de las contribuciones obligatorias es una de las opciones válidas para que los presupuestos de las organizaciones internacionales logren una financiación sólida. Por otro lado, reconocen y respetan plenamente el hecho de que se trata de una decisión de política que deben tomar los órganos rectores pertinentes.

V. Aumentos (disminuciones) del presupuesto (cuadros 11 a 14)

A. Políticas, técnicas y métodos aplicados (cuadro 14)

129. Como se indicaba en el informe de 1989, hay dos formas básicas de establecer el importe presupuestario básico para el ejercicio siguiente: a) la presupuestación de base cero, en que el presupuesto del ejercicio presupuestario siguiente se elabora a partir de cero; y b) la presupuestación incremental, en que las propuestas presupuestarias para el ejercicio presupuestario siguiente se acumulan, sumando o restando a partir de la base presupuestaria actual⁷⁹. El informe de 1989 también mencionaba que en el sistema de las Naciones Unidas no se aplicaba pura y estrictamente ni la presupuestación de base cero ni la presupuestación incremental⁸⁰. A efectos prácticos, en el presente informe se utilizan estos términos para describir el enfoque general.

130. Los inspectores observan la diversidad de métodos que se aplican realmente a la presupuestación, que incluyen la presupuestación de base cero, la presupuestación incremental, así como una combinación de ambas, en muchas organizaciones.

131. La **presupuestación de base cero**, que utilizan el OIEA, la OIT, el ACNUR y otros organismos, consiste en elaborar un presupuesto desde cero para cada nuevo ejercicio, y garantizar que todos los gastos se justifiquen como nuevos.

132. La **presupuestación incremental**, que utilizan las Naciones Unidas, la FAO, la OACI y otros organismos, es más común entre las organizaciones con mayores gastos de personal y actividades repetitivas. Este método consiste en ajustar el presupuesto del ejercicio anterior para tener en cuenta los cambios del nuevo ejercicio, lo cual incluye incorporar la inflación y los aumentos conocidos.

133. Los **enfoques híbridos** que combinan la presupuestación de base cero y la presupuestación incremental también son corrientes. Por ejemplo, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas aplican la presupuestación de base cero a los gastos de personal militar y de policía y a los gastos operacionales, mientras que aplican la presupuestación incremental a la dotación de personal civil. Del mismo modo, la OMM utiliza la presupuestación de base cero para los gastos programáticos y la presupuestación incremental para los administrativos.

⁷⁷ A/45/130/Add.1, párr. 17.

⁷⁸ A/66/713, párr. 12.

⁷⁹ JIU/REP/89/9 (Vol. I), párr. 82.

⁸⁰ *Ibid.*

134. Las organizaciones que practican una **presupuestación completa** (es decir, que abarca todos los gastos previstos)⁸¹ prevén la inflación sobre la base de la información más reciente disponible relativa a los precios y tarifas contractuales, los índices de precios al consumo y los datos de organismos autorizados, como la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI). En cambio, algunas organizaciones financiadas con contribuciones voluntarias, como el ACNUR y el UNICEF, adoptan un enfoque más limitado de la previsión de la inflación: el UNICEF aplica las previsiones de inflación solamente a los sueldos, mientras que el ACNUR no prevé la inflación en absoluto. Los aumentos de los costos que se producen durante la ejecución del presupuesto en los fondos y programas financiados con contribuciones voluntarias suelen asumirse con el presupuesto disponible, una práctica que también se observa en ONUSIDA. Otros organismos, como la UIT, han mantenido el mismo importe de las unidades de contribución desde 2016, a pesar de los aumentos significativos del índice de precios al consumo en Ginebra, lo cual refleja una estrategia similar de asunción de las presiones inflacionistas en lugar de ajustar las contribuciones. En cuanto a las reservas, la tendencia entre las organizaciones es evitar mantener reservas específicas para la inflación, y realizar en su lugar ajustes presupuestarios en tiempo real.

135. **Aumentos o disminuciones reglamentarios.** Los inspectores observan que, independientemente del enfoque utilizado para presupuestar los gastos pertinentes, las organizaciones que participan en el régimen común de sueldos y prestaciones de las Naciones Unidas aplican los ajustes reglamentarios con arreglo a las decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, previa recomendación de la CAPI, así como a las decisiones de la Comisión.

136. El sistema de ajuste de los costos más completo se aplica al presupuesto por programas de las Naciones Unidas (véase el párr. 45).

137. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no tienen **políticas fijas en materia de cuantía del presupuesto**. Los conceptos pertinentes, como el crecimiento nominal nulo o el crecimiento real nulo, suelen reflejarse en decisiones *ad hoc* de los órganos rectores relativas a las solicitudes presupuestarias y se aplican sobre todo a las cuotas. Además, la dirección ejecutiva de algunas de las organizaciones utiliza varios escenarios para elaborar el presupuesto. Por ejemplo, la OACI presenta siempre tres hipótesis, basándose en las orientaciones de su órgano rector, mientras que el PNUD pide a las dependencias u oficinas institucionales que presenten dos hipótesis para el porcentaje máximo por encima de su base y las posibles reducciones.

138. Al igual que en el examen de la DCI de 1989, esta sección no abarca las políticas, técnicas y métodos aplicados que ya se reflejan en el capítulo II, sección C, del presente informe.

B. Gastos de personal y gastos no relacionados con el personal (cuadros 11 y 12)

1. Clasificación estándar de la JJE de los objetos de gasto

139. Los inspectores recuerdan que en el examen de 1989 se utilizó la clasificación estándar de objetos de gasto del Comité Administrativo de Coordinación, la cual figura en el anexo VII del *Manual del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas*. Dicha clasificación constaba de ocho categorías de gastos (dos de

⁸¹ Véase el capítulo II, sección E.

gastos de personal y seis de gastos no relacionados con el personal) con un total de 51 objetos de gasto.

140. Sin embargo, se informó a los inspectores de que el Manual ya no es actualizado por la JJE ni utilizado por las organizaciones participantes.

141. En 2010, la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE creó el Grupo de Trabajo sobre Información Financiera con el objetivo principal de armonizar la presentación de la información financiera, lo cual incluía la revisión de las categorías de gasto. Todos los miembros del Grupo de Trabajo coincidieron en que sería beneficioso que hubiera una norma única para las categorías de gasto, lo cual condujo a la elaboración de las categorías armonizadas revisadas para la presentación de informes interinstitucionales, que fueron aprobadas por la Red de Presupuesto y Finanzas en 2010⁸². La clasificación revisada consta de ocho categorías, pero no contiene una lista de objetos de gasto (véase el anexo II).

142. Durante las entrevistas, los representantes de la dirección ejecutiva de las organizaciones participantes mostraron en general un escaso conocimiento de las categorías de gasto armonizadas revisadas.

143. Sin embargo, muchos de los entrevistados manifestaron su interés en que se actualizara la clasificación estándar de los objetos de gasto para utilizarla en la presupuestación, incluso como documento de referencia, y en los informes financieros. Los inspectores coinciden plenamente en que tal actualización sería útil.

144. Los inspectores también consideran que, teniendo en cuenta la variedad de opiniones de los representantes de la dirección ejecutiva, una decisión al respecto puede requerir que se pronuncien los órganos legislativos y los órganos rectores de las organizaciones participantes.

145. Se espera que la recomendación siguiente refuerce la coherencia y la armonización en todo el sistema.

Recomendación 2

Los órganos legislativos y los órganos rectores de las organizaciones participantes en la DCI deberían solicitar a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones respectivas que, en su calidad de miembros de la JJE, actualicen para el final de 2027 la clasificación estándar de los objetos de gasto y la publiquen para que se utilice como documento de referencia en la presupuestación, entre otros fines.

2. Gastos de personal

146. Una parte importante de los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se destina a gastos de personal, en particular en las organizaciones basadas en el conocimiento, el establecimiento de normas o la resolución de controversias, en la cuales los gastos de personal son más elevados que en las que se dedican más a la asistencia humanitaria o económica mediante la entrega de bienes y servicios o incluso dinero en efectivo.

147. Los cálculos de los gastos de personal para los presupuestos se basan en dos elementos principales: las dotaciones de personal previstas, por un lado, y los costos unitarios, por otro.

⁸² Véase CEB/2010/HLCM/FB/18.

148. Los costos unitarios se derivan de los costos estándar o los costos reales, que incluyen principalmente los derechos reglamentarios del Régimen Común de las Naciones Unidas de sueldos y prestaciones por la categoría y el lugar de destino de los puestos; dichos derechos tienen su origen, como se ha indicado antes, en las decisiones de la CAPI o de la Asamblea General de las Naciones Unidas, previa recomendación de la Comisión.

149. En cuanto a la gestión del trabajo, aproximadamente una quinta parte de las organizaciones calcula los gastos de personal utilizando meses de trabajo o equivalentes a tiempo completo, es decir, una combinación de meses de trabajo y porcentaje de trabajo⁸³. Las cuatro quintas partes restantes de las organizaciones utilizan mayoritariamente el número de puestos como principal unidad para medir el trabajo.

150. La mitad de las organizaciones incorporan las tasas de vacantes⁸⁴ en sus costos estándar, mientras que otras⁸⁵ aplican un factor retraso a sus presupuestos para tener en cuenta el movimiento del personal y los retrasos previstos en la contratación. Algunas organizaciones relativamente pequeñas centradas en sus sedes respectivas y que tienen tasas de vacantes bajas, como la OMM y la UPU, no ajustan sus presupuestos. Del mismo modo, en el presupuesto de apoyo a los programas y administración del PMA no se incorpora una tasa de vacantes ni un factor retraso estándar. La OMS utiliza promedios del gasto en puestos durante el período de tiempo que se considera necesario para obtener resultados. Algunos de los demás organismos especializados, como la FAO y la OIT, aplican un ajuste simbólico de 1,2 %-1,3 % a los gastos de personal en forma de factor retraso.

151. Las vacantes se suelen presupuestar sobre la base de los datos reales, a veces a un nivel ligeramente inferior, pero más a menudo a un nivel ligeramente superior.

152. Los inspectores comprenden el enfoque prudente de la presupuestación de los gastos de personal y no comparten el concepto de “gestión de vacantes”. En su opinión, el problema comienza cuando el tamaño de la reserva *de facto* relacionada con las vacantes parece ser demasiado elevado.

3. Gastos no relacionados con el personal

153. En el cuadro 12 se exponen los distintos enfoques que utilizan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para presupuestar y gestionar los gastos no relacionados con el personal, incluida la forma en que estos gastos se distribuyen entre los programas. Las organizaciones siguen diversas prácticas para presupuestar los gastos no relacionados con el personal. Algunas⁸⁶ asignan los gastos no relacionados con el personal directamente a programas o dependencias concretos, garantizando así que estén estrechamente vinculados a las actividades y productos que los generan. Otras⁸⁷ centralizan la gestión de los gastos administrativos y suelen agrupar los costos indirectos en aras de la eficiencia.

⁸³ FAO, OACI, OIT, UIT, UPU y OMS.

⁸⁴ Naciones Unidas (presupuesto por programas y presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz), OIEA, OACI, ONUSIDA, PNUMA, UNFPA, ONU-Hábitat, UNICEF, ONUDI, UNODC, UNOPS, ONU-Mujeres y OMPI.

⁸⁵ FAO, OIT, UNESCO y ONU Turismo.

⁸⁶ Naciones Unidas, FAO, ITC, PNUMA, UNESCO, ONU-Hábitat, ONUDI, UNODC y UNRWA.

⁸⁷ OIEA, OIT, UNICEF, UNFPA, OMPI y OMM.

154. En relación con una cuestión conexas, los inspectores observan la diversidad de costos unitarios estándar, relativos tanto a insumos como a productos, utilizados en la presupuestación por las distintas organizaciones, con la excepción evidente de los gastos de personal del régimen común. También observan la información detallada que figura, entre otros documentos, en el *Manual de coeficientes y costos estándar* que mantiene el Departamento de Apoyo Operacional de la Secretaría de las Naciones Unidas, y en la Lista Universal de Precios y la Lista Local de Precios del PNUD.

4. Provisión de suficiente información a los órganos rectores

155. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas facilitan a sus órganos rectores datos detallados sobre la dotación de personal, incluidas las plantillas y las tasas de vacantes, así como la distribución del presupuesto por categorías y objetos de gasto.

156. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz, que tienen una parte sustancial de cuotas prorrateadas y se someten a un amplio escrutinio intergubernamental y de expertos, son los más detallados.

157. Algunas organizaciones facilitan información presupuestaria razonablemente completa al tiempo que aplican un enfoque muy centrado en los resultados. Por ejemplo, el proyecto de programa de trabajo y presupuesto de la OMPI incluye los recursos por categoría de gasto, resultado y sector. También detalla los puestos por sector e incluye información sobre la tasa de vacantes⁸⁸. Del mismo modo, la ONUDI ofrece un resumen de las estimaciones presupuestarias por resultados, junto con los gastos e ingresos propuestos por principal objeto de gasto, los gastos e ingresos anuales propuestos por principal objeto de gasto, datos sobre las plazas creadas con cargo al presupuesto ordinario y al presupuesto operacional, e información sobre los factores de vacantes⁸⁹. La UNESCO presenta un resumen de su presupuesto integrado por resultados, productos y naturaleza de los gastos. También presenta un resumen de los puestos de plantilla, organigramas e información sobre los factores retraso y las tasas de vacantes⁹⁰.

158. Por otra parte, muchas organizaciones están pasando a compartir con los órganos rectores únicamente clasificaciones de alto nivel y resúmenes de información sobre el presupuesto y la dotación de personal; la explicación es la atención a la gestión basada en los resultados y la flexibilidad operacional. Al mismo tiempo, cabe señalar que algunos detalles se facilitan previa solicitud o en el marco de otros temas del programa, no como parte del examen estándar del presupuesto.

159. La OMS es la que proporciona la menor cantidad de la información mencionada⁹¹ a sus órganos rectores para el examen de los proyectos de presupuesto por programas⁹².

⁸⁸ Véase OMPI, Propuesta de programa de trabajo y presupuesto para 2024/25 (A/64/11).

⁸⁹ Véase ONUDI, Programa y presupuestos, 2024-2025 (IDB.51/6-PBC.39/6*).

⁹⁰ Véase UNESCO, Programa y presupuesto aprobados 2022-2025: primer bienio 2022-2023 (41 C/5).

⁹¹ En comparación con otras organizaciones examinadas, incluidas las que se financian al 100 % con contribuciones voluntarias.

⁹² Para ser justos, hay que reconocer que la secretaría de la OMS comparte *ex-post factum* mucha información sobre los gastos reales y una comparación con los presupuestos aprobados a través de numerosos canales, incluidos su portal web, su plataforma digital y sesiones informales para los Estados miembros y otros medios de comunicación que los acompañan.

160. Los inspectores expresan su preocupación por la transparencia y la justificación de los presupuestos de algunas organizaciones participantes en la DCI⁹³ que no facilitan información sobre la distribución del presupuesto por categorías y objetos de gasto ni datos sobre las tasas de vacantes y las plantillas. Aunque reconocen que, en unos pocos casos, esta práctica se acuerda con los órganos rectores, la falta de información presupuestaria exhaustiva plantea problemas de rendición de cuentas y supervisión y limita las posibilidades de evaluar la eficiencia y la economía del proyecto de presupuesto.

161. Los inspectores también opinan que hay que tratar de manera equilibrada las cuestiones de la armonización y la diversidad. En opinión de los inspectores, este enfoque puede deberse a la necesidad de proporcionar a los órganos legislativos y órganos rectores información adecuada para la toma de decisiones (por ejemplo, que ayude a evaluar la causalidad entre las asignaciones presupuestarias y los resultados previstos y a extraer conclusiones sobre el grado de economía de las propuestas presupuestarias) y garantizar una explicación clara de las metodologías presupuestarias utilizadas en todo el sistema y, al menos, cierta comparabilidad entre las organizaciones.

162. Los inspectores desean recordar recomendaciones anteriores formuladas, entre otros, por la DCI y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

163. En el marco de su examen de la gestión y la administración en la FAO⁹⁴, la DCI formuló, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- El Consejo debería pedir al Director General que, al presentar el proyecto de programa de trabajo y presupuesto para 2026-2027, facilite información sobre la distribución del presupuesto por categoría y objeto del gasto (al menos en un cuadro) y un cuadro de dotación de personal que muestre la distribución de los puestos por categoría, hasta la dependencia orgánica de menor orden (recomendación 4).
- El Consejo debería pedir al Director General que, cuando presente el proyecto de programa de trabajo y presupuesto para 2026-2027, incluya en los cuadros presupuestarios, así como en los cuadros anexos sobre los indicadores clave del desempeño (el anexo I, relativo al marco de resultados actualizado), una columna adicional que muestre el desempeño real comparado con el del bienio o año anterior del que se disponga de esa información (recomendación 5).
- El Director General debería, en el contexto de la presentación del proyecto de programa de trabajo y presupuesto para 2026-2027, proponer, con carácter experimental, una opción de presupuestación total o parcial de las tasas de vacantes basada, en la medida de lo posible, en las tasas reales (recomendación 6).

⁹³ Por ejemplo, la FAO, el OIEA, la OIT y la OMS.

⁹⁴ JIU/REP/2023/5.

164. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto dirigió recomendaciones similares a los fondos y programas financiados con contribuciones voluntarias, incluidos el UNICEF⁹⁵, el PNUD⁹⁶ y ONU-Mujeres⁹⁷.

165. Por lo que respecta al presupuesto por programas de las Naciones Unidas, los inspectores recuerdan que la Comisión Consultiva indicó que, si bien apoyaba la metodología de la presupuestación basada en los resultados⁹⁸, consideraba que los marcos de presupuestación basada en los resultados debían seguir reflejando medidas concretas de la ejecución, que las listas detalladas de productos por programa debían seguir figurando en el documento del presupuesto, y que las necesidades de recursos propuestas debían seguir desglosándose por subprogramas⁹⁹.

166. Los inspectores también desean recordar un comentario formulado por la DCI en un examen anterior de la presupuestación basada en los resultados en las organizaciones de las Naciones Unidas en el sentido de que para que las reformas presupuestarias tengan éxito debe haber un clima de confianza y comprensión entre los Estados Miembros y la Secretaría, así como un consenso entre los Estados Miembros¹⁰⁰.

167. Se prevé que las siguientes recomendaciones mejorarán la transparencia y la rendición de cuentas en el contexto del examen y la aprobación del presupuesto, y aumentarán la implicación de los Estados miembros (y de los interlocutores sociales en la OIT) en el proceso.

Recomendación 3

Los órganos legislativos y los órganos rectores de las organizaciones participantes en la DCI deberían solicitar a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones respectivas que se abstuvieran de reducir el grado de detalle presentado actualmente en su examen presupuestario a partir del próximo ciclo presupuestario, a fin de asegurar que el proceso decisorio sea significativo.

⁹⁵ Véase la nota 2293 (2024, no disponible públicamente) dirigida al UNICEF: “la Comisión Consultiva reitera su solicitud de que el UNICEF proporcione información amplia sobre los gastos y la dotación de personal, como información complementaria, para facilitar su examen futuro del componente institucional del presupuesto integrado. La Comisión opina que la información complementaria debería incluir una comparación de los gastos con las estimaciones de planificación y un análisis de las diferencias” (párr. 9).

⁹⁶ Véase la nota 2295 (2024, no disponible públicamente) dirigida al PNUD: “la Comisión Consultiva opina que también se necesita información sobre los recursos ordinarios y otros recursos para tener una visión global de todos los recursos presentados en el componente institucional del presupuesto integrado, una comparación de los gastos con las estimaciones de planificación, un análisis de las diferencias e información sobre los aumentos previstos de las inversiones estratégicas. A este respecto, la Comisión reitera sus peticiones anteriores de que se amplíen tanto el texto como los cuadros relacionados con las propuestas, e incluyan la información detallada que figura a continuación: a) un desglose de los gastos; b) un análisis de las diferencias, en el que se comparen los gastos y las estimaciones de planificación, con porcentajes; c) planes y cuadros de dotación de personal detallados; y d) información explicativa sobre las principales partidas de gastos” (párr. 12).

⁹⁷ Véase la nota 2171 (2021, no disponible públicamente) dirigida a ONU-Mujeres: “para poder hacer un examen completo, la Comisión Consultiva considera que la presentación del presupuesto integrado de ONU-Mujeres debería incluir la evolución de los gastos (reales y proyectados) por objetos o categorías de gasto con respecto a las estimaciones de planificación y la justificación de las necesidades de recursos proyectadas. La Comisión Consultiva confía en que esta información se brinde en futuras solicitudes presupuestarias integradas” (párr. 10).

⁹⁸ [A/55/543](#), párr. 25.

⁹⁹ [A/72/7/Add.24](#), párr. 54.

¹⁰⁰ [JIU/REP/99/3](#), párr. 66.

Recomendación 4

Los órganos legislativos y los órganos rectores de las organizaciones participantes en la DCI que en los últimos años han retirado de sus documentos presupuestarios información pertinente sobre la financiación de objetivos o productos específicos, la distribución de los presupuestos por categorías y objetos de gasto, y datos sobre las tasas de vacantes y las plantillas, deberían considerar la posibilidad de volver a presentar esa información en su próximo ciclo presupuestario, a fin de asegurar que el proceso decisorio sea significativo.

C. Gastos administrativos y de apoyo (cuadro 13)

168. Los datos del cuadro 13 de la parte II del presente informe ilustran las diversas maneras en que se presentan los gastos administrativos, de servicios comunes y de apoyo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en función principalmente del grado de centralización de los modelos operacionales de las entidades respectivas. La mayoría de las organizaciones centralizan estos gastos agrupándolos en departamentos o centros de costos específicos para garantizar una supervisión consistente y una gestión eficaz. Por el contrario, otras organizaciones los reparten entre diferentes secciones o capítulos presupuestarios, distribuyéndolos en función de las necesidades programáticas y los objetivos estratégicos para permitir flexibilidad y una asignación de recursos a medida.

169. También hay diversidad entre las organizaciones en lo que respecta a las prácticas y las tasas de recuperación de costos, lo cual es reflejo de los diferentes modelos operacionales y estrategias financieras. Por ejemplo, ONUSIDA incorpora un cargo del 8 % en concepto de apoyo en el presupuesto total del donante, además de un 1 % adicional en concepto de servicios de coordinación de las Naciones Unidas, cuando procede. El PMA aplica una tasa del 6,5 % de gastos indirectos de apoyo en concepto de gastos de gestión.

170. En particular, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres adoptaron un enfoque armonizado de recuperación de costos a raíz de una decisión de la Junta Ejecutiva del PNUD, el UNFPA y la UNOPS en septiembre de 2020¹⁰¹. En un examen exhaustivo de 2024 de la política conjunta de recuperación de costos¹⁰² se concluyó que la política ha contribuido significativamente a la sostenibilidad financiera de estas organizaciones y ha mejorado la colaboración interinstitucional. Por lo tanto, en el examen se recomendó que continuara este enfoque armonizado.

171. Se informó a los inspectores de que, teniendo en cuenta el modelo de financiación, la UNOPS había armonizado su clasificación de costos con la de sus asociados de las Naciones Unidas, pero mantenía un modelo de recuperación de costos con tasas flexibles.

VI. Fluctuaciones monetarias (cuadro 15)

172. Las fluctuaciones monetarias plantean importantes retos en materia de presupuestación en las organizaciones participantes en la DCI, lo cual exige que se apliquen estrategias eficaces de mitigación para garantizar la estabilidad financiera y la eficiencia operacional.

¹⁰¹ Véase la decisión 2020/12 (DP/2021/2).

¹⁰² Véase el informe de las Juntas Ejecutivas del PNUD, el UNFPA y la UNOPS, el UNICEF y ONU-Mujeres ([DP/FPA-ICEF-UNW/2024/1](#)).

173. Los inspectores observan que se siguen utilizando diferentes técnicas para mitigar los riesgos relacionados con las fluctuaciones monetarias, como ya se observó en el examen de 1989.

174. Por ejemplo, varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como la OMPI, la OMM, la UPU, la OMI, la ONUDI y ONU Turismo, utilizan como moneda de sus presupuestos y cuotas la de los lugares donde tienen sus sedes, ya que la mayor parte de sus gastos (más del 80 %) se producen en esos lugares:

- Como la mayoría de sus gastos son en francos suizos y tienen una exposición mínima al cambio de divisas, la OMPI, la OMM y la UPU fijan sus cuotas en francos suizos.
- Del mismo modo, la OMI elabora su presupuesto en libras esterlinas, y la inmensa mayoría de sus gastos se efectúan también en esta moneda, mientras que una pequeña proporción se realiza en dólares de los Estados Unidos. El importe de los gastos que no se expresan en libras esterlinas se determina al tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas, y las diferencias se imputan al Fondo de Operaciones.
- La ONUDI utiliza el euro como unidad de cuenta, ya que efectúa entre el 85 % y el 90 % de sus gastos en euros y tan solo entre el 10 % y el 15 % en otras monedas.
- ONU Turismo también fija su presupuesto y sus cuotas en euros, y todos los gastos se presupuestan en euros. Los gastos en otras monedas, principalmente los sueldos y las contribuciones de las Naciones Unidas a la financiación de gastos compartidos en dólares de los Estados Unidos, se presupuestan al tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas más reciente. Las ganancias o pérdidas derivadas de las fluctuaciones de los tipos de cambio se acreditan a los ingresos varios del Fondo General.

175. La fijación de cuotas en más de una moneda es una herramienta vital para mitigar los riesgos de las fluctuaciones monetarias en cinco organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (UNESCO, OIEA, FAO, OACI y OMS). Este método fue introducido por primera vez por la UNESCO y el OIEA, que ya utilizaron la fijación de cuotas en más de una moneda en 1989. Tras la introducción del euro, estas dos organizaciones, junto con la FAO, pasaron a fijar las cuotas divididas entre dólares de los Estados Unidos y euros entre los años 2000 y 2003. En 2010, la OACI empezó a fijar las cuotas divididas entre dólares canadienses y dólares de los Estados Unidos para hacer frente a sus cuantiosos gastos en moneda local. Más recientemente, en 2013, la OMS incorporó la fijación de cuotas en más de una moneda a su estrategia financiera.

176. Como no es posible predecir las fluctuaciones monetarias, una de las herramientas utilizadas tradicionalmente por muchas organizaciones consiste en fijar el tipo de cambio incluido en el presupuesto utilizando los datos reales en el momento de aprobar la resolución sobre el presupuesto.

177. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidas el UNICEF, el PMA y la OMS, recurren a estrategias de cobertura de las fluctuaciones monetarias. Dado que el 25 % de su gasto se efectúa en dólares de los Estados Unidos y el resto, en unas 160 divisas, el UNICEF utiliza “coberturas naturales” para minimizar su exposición al cambio de divisas. El PMA utiliza contratos a plazo de moneda extranjera para cubrir la exposición cambiaria del euro frente al dólar de los Estados Unidos, en particular para los gastos de personal de la sede y de varias oficinas donde la moneda local está vinculada al euro. Estos contratos fijan los tipos de cambio en el futuro, estabilizando así la planificación financiera frente a la volatilidad de las divisas. La OMS también utiliza varias técnicas y programas de cobertura del riesgo cambiario para minimizar el riesgo de las variaciones de los tipos de cambio, junto con la técnica de la fijación de cuotas en más de una moneda descrita anteriormente. Cabe observar que la cobertura puede tener un precio y, por lo tanto, exige que se

analice la relación costo-beneficio. La Secretaría de las Naciones Unidas también utiliza la cobertura para su presupuesto por programas en dos monedas: francos suizos y euros.

178. Algunas organizaciones, como la FAO, la OMI y la ONUDI, utilizan reservas para protegerse de las fluctuaciones de los tipos de cambio.

VII. Cooperación interinstitucional, incluso dentro de la Red de Finanzas y Presupuesto

179. Los inspectores observan que la mayoría de las organizaciones participantes en la DCI aprecian la labor de la Red de Finanzas y Presupuesto y reconocen su utilidad y valor. La Red se considera una plataforma crucial para promover la colaboración interinstitucional mediante el fomento del diálogo, el intercambio de buenas prácticas y la mejora de la cooperación en ámbitos como la planificación financiera, la planificación estratégica y la movilización de recursos. Sirve de voz común de los departamentos de finanzas y presupuestos de las secretarías respectivas. Al facilitar las comparaciones y los debates sobre temas como la participación en la financiación de los gastos, el seguro médico posterior a la separación del servicio y el crecimiento de la financiación extrapresupuestaria, la Red permite que los organismos conozcan y comprendan mejor la manera en que otras organizaciones abordan determinadas cuestiones.

180. Las organizaciones participantes utilizan la Red, tanto formal como informalmente, para aprender de las experiencias de las demás, sobre todo en lo que respecta a la elaboración de presupuestos. Por ejemplo, las organizaciones expresaron su aprecio por la red informal formada por organismos como el OIEA, la OACI, la OMI, la UIT, la ONUDI, la UNODC, ONU Turismo, la UPU, la OMPI y la OMM.

181. Los fondos y programas de financiación voluntaria con sede en Nueva York (PNUD, UNFPA, UNICEF y ONU-Mujeres) colaboran con frecuencia en cuestiones presupuestarias, aprovechando que sus presupuestos están armonizados y que sus Juntas Ejecutivas son conjuntas.

182. Varias organizaciones participantes expresaron su preocupación durante las entrevistas por el hecho de que los debates de la Red se ocuparan más de las finanzas y la contabilidad que de la presupuestación. Según la secretaría de la JJE, el programa de la Red se centra en las cuestiones más apremiantes del momento en los ámbitos de las finanzas y el presupuesto que ameritan ser objeto de debate y coordinación interinstitucionales. En 2024, la Red emprendió un examen de su mandato para garantizar que siguiera siendo idóneo para su propósito y facilitara adecuadamente debates e iniciativas tanto en el ámbito presupuestario como en el financiero.

183. Los inspectores recuerdan las recomendaciones formuladas recientemente por el subgrupo de trabajo sobre presupuestación y solicitudes de financiación de la Red de que se incluyan más temas centrados en el presupuesto en los futuros programas de la Red, en particular en las reuniones presenciales, a fin de facilitar el intercambio de mejores prácticas y enfoques innovadores y la colaboración entre los expertos presupuestarios de las Naciones Unidas mediante actos paralelos dirigidos a ese público, y de que en las reuniones de la Red participen más expertos encargados del presupuesto en sus organizaciones respectivas¹⁰³.

¹⁰³ Véase Grupo de trabajo sobre el marco práctico del sistema de gestión financiera en las Naciones Unidas, informe de la Red de Finanzas y Presupuesto, Subgrupo de trabajo sobre presupuestación y solicitudes de financiación.

184. Aunque reconocen la utilidad y los beneficios de la Red para cada una de las organizaciones y para el sistema en general, aproximadamente la cuarta parte de las organizaciones participantes consideran que les lleva mucho tiempo participar en la Red. También existe la percepción entre algunas de las organizaciones más pequeñas y algunas entidades financiadas con el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas de que su opinión no tiene mucho peso en las decisiones tomadas por la Red, lo cual puede deberse en parte a que esas organizaciones tienen una capacidad relativamente menor.

185. Los inspectores recuerdan los productos de la Red, incluida la publicación bienal de estadísticas financieras¹⁰⁴, así como su contribución a la adopción de las IPSAS y de las normas de presentación de información financiera de la JJE. Aunque reconocen la muy activa labor de la Red, los inspectores opinan que el número de productos finales relacionados con la presupuestación actualmente a disposición del público de los Estados miembros parece ser menor que el logrado por su predecesor, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas del Comité Administrativo de Coordinación¹⁰⁵. **Los inspectores sugieren que la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE intensifique sus esfuerzos para aumentar la disponibilidad de sus productos finales sobre presupuestación, a fin de servir mejor a los Estados miembros (y a los interlocutores sociales en la OIT).**

VIII. Seguimiento del presente examen

186. Durante las entrevistas, se invitó a las organizaciones participantes en la DCI a que dieran su opinión sobre temas clave relacionados con el presente examen para considerar la posibilidad de hacer estudios de seguimiento, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la DCI, la Red de Finanzas y Presupuesto o instituciones académicas, como la Universidad de las Naciones Unidas.

187. Representantes de 21 organizaciones manifestaron interés en un total de 39 temas, de los cuales varios se señalaron repetidamente. El tema de las actividades financiadas conjuntamente fue el que con evidencia suscitó más atención como principal esfera de interés, con especial atención al presupuesto de seguridad y al presupuesto del sistema de coordinadores residentes. Otros temas destacados fueron: a) el uso de indicadores clave del desempeño mensurables en los presupuestos por programas; b) diversos aspectos de la presupuestación basada en los resultados; y c) los gastos de apoyo a los programas.

188. En cuanto a la periodicidad de los exámenes amplios de la presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los inspectores observan que la mayoría de las organizaciones participantes se mostraron partidarias de una actualización cada entre 4 y 15 años, siendo la preferencia más común un ciclo de examen de 10 años, especialmente en lo que respecta a las actualizaciones de los cuadros comparativos/de referencia en los que se describen las diferentes técnicas y métodos de presupuestación utilizados por las organizaciones participantes. En opinión de los inspectores, un ciclo de aproximadamente 10 años puede tener la ventaja adicional de garantizar que cada examen sea realizado por autores distintos. Además, un número notable de organizaciones sugirieron que, según las necesidades, se realizaran exámenes después de que se produjeran cambios significativos o se aplicaran iniciativas de reforma.

¹⁰⁴ Véanse los informes estadísticos de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sobre la situación presupuestaria y financiera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el momento de preparar el presente examen, el informe más reciente era [A/77/507](#).

¹⁰⁵ Véase JIU/REP/1989/9 (Vol. I), anexo, y anexo I del presente informe.

Anexo I

Principales acuerdos concertados bajo los auspicios de la Red de Finanzas y Presupuesto

A continuación se enumeran los principales acuerdos o documentos elaborados bajo los auspicios de la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE que están a disposición del público. La lista no es exhaustiva y abarca documentos relativamente recientes.

<i>Esfera</i>	<i>Signatura o título del documento</i>
Aumento de la transparencia en el uso de los recursos presupuestarios mediante el cubo de datos de las Naciones Unidas: normas de datos para la presentación de información financiera en todo el sistema de las Naciones Unidas	Normas de datos para la presentación de datos financieros en todo el sistema de las Naciones Unidas (disponible en el sitio web de la JJE: https://unsceb.org/sites/default/files/2024-03/Data%20Standards%20March%202024%20edition.pdf)
Informes estadísticos bienales de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sobre la situación presupuestaria y financiera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	A/65/187 A/67/215 A/69/305 A/71/583 A/73/460 A/75/373 A/77/507
Intercambio de conocimientos e información sobre cuestiones presupuestarias, como la gestión de la inflación, el ajuste de los costos, las respuestas a los nuevos desafíos (por ejemplo, las consecuencias financieras de la pandemia de COVID-19)	Resumen de la reunión virtual de la Red de Finanzas y Presupuesto sobre el efecto de la crisis de la COVID-19 y los desafíos que plantea en materia de gestión financiera (CEB/2020/HLCM/FB/3), 29 de julio de 2020 (disponible en el sitio web de la JJE: https://unsceb.org/sites/default/files/2021-07/FBN_virtual%20COVID-19_session_report_final.pdf)

Anexo II

Descripciones detalladas de las categorías de gasto revisadas y armonizadas para la presentación de informes interinstitucionales

1. **Gastos de personal y otros gastos conexos:** Incluye todos los gastos relacionados con el personal y el personal temporario, incluido el sueldo base, el ajuste por lugar de destino y todas las prestaciones del personal.
2. **Suministros, productos básicos, materiales:** Incluye todos los costos directos (por ejemplo, fletes, transporte, entrega, distribución) asociados a la adquisición de suministros, productos básicos y materiales. Los suministros de oficina se consideran gastos generales de funcionamiento.
3. **Equipo, vehículos y mobiliario (incluida la amortización):** En el caso de las organizaciones que contabilizan los activos según el criterio de las Normas de Contabilidad del Sistema de las Naciones Unidas (UNSAS) o el criterio de las UNSAS modificado (es decir, los gastos por adelantado), incluiría todos los gastos de puesta en servicio del activo. En las organizaciones que elaboran los informes a los donantes con arreglo a las IPSAS, equivaldría a la amortización del período. Se está trabajando en el formato de los informes interinstitucionales sobre los activos de los proyectos.
4. **Servicios por contrata:** Servicios contratados por una organización siguiendo los procesos normales de adquisiciones. En la terminología de las IPSAS, es similar a las transacciones con contraprestación. Podría incluir los contratos con organizaciones no gubernamentales si se asemejan más a una contratación de servicios que a una transferencia de subvenciones.
5. **Viajes:** Incluye los viajes del personal y de otro tipo pagados por la organización y directamente relacionados con un proyecto.
6. **Transferencias y subvenciones a homólogos:** Incluye las transferencias a homólogos nacionales y cualquier otra transferencia concedida a asociados en la ejecución (por ejemplo, una organización no gubernamental) que no se asemeje a un contrato comercial, según se ha explicado antes. En la terminología de las IPSAS, es similar a las transacciones sin contraprestación.
7. **Gastos generales de funcionamiento y otros gastos directos:** Incluye todos los gastos generales de funcionamiento de una oficina. Algunos ejemplos son las telecomunicaciones, los alquileres, los gastos financieros y otros gastos que no pueden asignarse a otras categorías.
8. **Gastos de apoyo indirectos**

Nota: Esta lista está tomada del documento CEB/2010/HLCM/FB/18, anexo I.

Anexo III

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

			Organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección																											
		Efectos previstos	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	ITC	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	UNRWA	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	ONU Turismo	UPU	OMS	OMPI	OMM
Informe	Adopción de medidas		☒	☒	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Información		☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recomendación 1		d	E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2		d	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 3		a	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 4		a																L	L		L							L		

Leyenda:

- L:** Recomendación para que el órgano legislativo adopte una decisión
E: Recomendación para que la jefatura ejecutiva adopte medidas
☐ : Recomendación que no requiere la adopción de medidas por parte de esta organización

Efectos previstos:

a: mayor transparencia y rendición de cuentas; **b:** divulgación de las buenas/mejores prácticas; **c:** mayor coordinación y cooperación; **d:** mayor coherencia y armonización;
e: mejor control y cumplimiento; **f:** mayor eficacia; **g:** ahorro financiero considerable; **h:** mayor eficiencia; **i:** otros.
* Según la lista que figura en [ST/SGB/2015/3](#).