



ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ADMINISTRATIVA

Cuestión 49: Presupuestos para 2008, 2009 y 2010

PROTECCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO DEL PRESUPUESTO DE LA OACI

(Nota presentada por el Secretario General)

RESUMEN

En esta nota se ofrece un panorama de los métodos más comunes para proteger el poder adquisitivo del presupuesto y de las notas recientes de la OACI sobre el tema.

Se ofrece una breve sinopsis sobre la experiencia adquirida por los organismos de las Naciones Unidas que han aplicado uno de estos métodos: el sistema de cuotas en dos monedas.

La nota concluye con un conjunto de recomendaciones con respecto a la necesidad de examinar más a fondo el medio más óptimo de proteger el poder adquisitivo del Presupuesto de la OACI.

REFERENCIAS*

A36-WP/23-AD/1

C-WP/12831, Adendo núm. 1, C-DEC 181/16

C-WP/12663, C-DEC 179/3

FI-WP/641

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En su 181º período de sesiones, el Consejo recomendó, entre otras cosas, que se mitigara el riesgo de la posible erosión futura de las consignaciones presupuestarias debido a los efectos perjudiciales de las fluctuaciones del tipo de cambio mediante el establecimiento del presupuesto en la moneda principal en que se incurre en los gastos presupuestados, es decir mediante el establecimiento de un presupuesto en dólares canadienses (CAD). Éste se basó en fondo total 213,5 millones USD convertido al tipo de cambio de 1,15 equivalente a un presupuesto de 245,5 millones de dólares canadienses (A36-WP/23, AD/1).

1.2 Varios miembros del Consejo manifestaron al respecto que, si bien apoyaban en principio las recomendaciones de consenso, se requeriría más información para garantizar el apoyo de sus gobiernos. En la 24ª sesión de su 181º período de sesiones celebrada el 7 de septiembre de 2007¹ se proporcionó al Consejo información adicional sobre la protección del poder adquisitivo del Presupuesto de la OACI, y si bien no se objetó la partida de 245,5 millones CAD, una delegación propuso que se examinara más la opción del régimen de cuotas en dos monedas.

1.3 A continuación se presenta un análisis de la historia reciente de la cuestión de proteger el poder adquisitivo del presupuesto, un resumen de lo que se ha averiguado sobre la experiencia en otros organismos de las Naciones Unidas con respecto al sistema de cuotas en dos monedas y una lista de recomendaciones.

2. EXAMEN DE NOTAS RECIENTES DE LA OACI SOBRE LA PROTECCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO DEL PRESUPUESTO

2.1 La cuestión de proteger el poder adquisitivo del Presupuesto de la OACI frente a fluctuaciones negativas en el tipo de cambio ha sido muy debatida en los últimos cinco años.

2.2 El persistente debilitamiento del dólar estadounidense (USD) frente al dólar canadiense – el tipo de cambio del dólar estadounidense ha caído de 1,54:1,00 en la primavera de 2001 hasta quedar casi a la par en septiembre de 2007 – ha dado por resultado que el Plan de actividades afronta la posibilidad muy real de encontrar obstáculos debido a la pérdida potencial de poder adquisitivo del presupuesto, salvo que se adopte un presupuesto de crecimiento real nulo (CRN). Como el programa de trabajo de la OACI debería estar protegido, en la mayor medida posible, de los efectos de los tipos de cambio fluctuantes, el Consejo ha examinado la cuestión varias veces en los últimos años.

2.3 En la nota FI WP/641 “Métodos para proteger y estabilizar el poder adquisitivo de los presupuestos aprobados”, de fecha 31 de octubre de 2003, se presentan diversos métodos que pueden tenerse en cuenta para la protección y estabilización del Presupuesto por programas contra las fluctuaciones negativas de la moneda. Entre ellas:

- a) prever gastos contingentes dentro del presupuesto para cubrir déficits potenciales de fondos derivados de las fluctuaciones del tipo de cambio;
- b) establecer un sistema de cuotas en dos monedas;
- c) prever la cobertura de moneda mediante la compra de contratos de moneda a término;
- d) usar cuentas especiales de reserva para financiar las fluctuaciones del tipo de cambio;

¹ Adendo núm. 2 a C-WP/12831

- e) utilizar el superávit acumulado para proporcionar un colchón contra las fluctuaciones del tipo de cambio; y
- f) establecer los presupuestos en la moneda principal en que se incurre en los gastos presupuestados.

2.4 En el marco de la nota FI-WP/641 se realiza un análisis comparativo entre “b” y “f”.

2.5 En la nota C-WP/12663, “Propuestas para el tratamiento de las fluctuaciones del tipo de cambio en el presupuesto de la OACI” de fecha 28 de abril de 2006, se recomienda que la OACI continúe con la práctica habitual de contratos de compra a término, en caso necesario, para proteger y estabilizar el presupuesto contra las fluctuaciones negativas del cambio y utilice el método de reserva de moneda para proteger a la Organización de las fluctuaciones a largo plazo en el valor del dólar canadiense (véase la C-DEC 179/3).

2.6 Cabría señalar que en ambas notas indicadas, se estudió la cuestión de un sistema de cuotas en dos monedas para la OACI, pero no fue aprobada ya que se consideraba que otros métodos eran más efectivos para una Organización de las dimensiones de la OACI.

2.7 En el Adendo núm. 1 a la nota C-WP/12831, “Repercusiones de cambiar el Programa regular de la OACI a un régimen financiero basado íntegramente en el dólar canadiense” de fecha 6 de junio de 2007 (véase la C-DEC 181/16), se resumen las consecuencias del cambio del Presupuesto de la OACI a un régimen financiero plenamente en dólares canadienses, con respecto a las contribuciones fijadas, los sueldos y el ajuste por lugar de destino del personal internacional y otras prestaciones. Se concluye que este cambio de política no protegería completamente a la OACI frente a los impactos de los tipos de cambio, pero mitigaría sus efectos.

3. PANORAMA DE OTROS MÉTODOS PARA PROTEGER EL PRESUPUESTO DE LAS FLUCTUACIONES DEL TIPO DE CAMBIO

3.1 Dado que el establecimiento del presupuesto en la moneda principal en que se presupuestan los gastos en que se incurren es un tema que ya se ha tratado en la sección precedente de la presente nota de estudio, esta sección se centra en tres métodos adicionales: la compra anticipada de monedas; el establecimiento de reservas en el tipo de cambio o fondos de estabilización de la moneda; y el establecimiento de un sistema de cuotas en dos monedas.

3.2 La compra anticipada de monedas

3.2.1 La compra anticipada de monedas consiste en un acuerdo de comprar (o vender) monedas a un precio predeterminado en una fecha determinada en el futuro. Ésta ya es una práctica de la OACI en la actualidad. Sin embargo, no ofrece plena protección si el tipo a término es diferente del tipo del presupuesto y los tipos del mercado se mueven contra él.

3.2.2 Deben determinarse con precisión los patrones de gastos, de modo que la compra anticipada requiere una competencia especializada y personal exclusivo.

3.2.3 Además, existe un límite en cuanto a la anticipación con que el mercado está dispuesto a contratar. Fuera de ese límite, el poder adquisitivo del presupuesto queda en riesgo.

3.3 **Reservas en el tipo de cambio o fondos de estabilización de la moneda**

3.3.1 Las reservas en el tipo de cambio o los fondos de estabilización de la moneda son otro instrumento que contribuye a mitigar los riesgos en el cambio. Se procede a unificar las pérdidas y ganancias sobre determinadas transacciones, permitiendo de ese modo que se unifiquen en una cuenta aparte, en vez de incidir sobre el Plan de actividades durante el período del presupuesto.

3.3.2 Los Estados tendrían que convenir en utilizar los excedentes en efectivo al fin del ejercicio para financiar esa reserva. Sin embargo, la reserva podría establecerse con saldo nulo.

3.4. **Sistema de cuota en dos monedas: definición y cuestiones**

3.4.1 Se trata de una metodología de cuotas en doble moneda, por el cual las contribuciones fijadas que deben pagarse a la Organización se expresan como dos cifras: una en cada una de las dos monedas de sus gastos del Presupuesto regular. En consecuencia, se solicitaría a los Estados que abonen montos específicos en ambas monedas.

3.4.2 La práctica actual de la OACI es que el presupuesto se prepara y aprueba en dólares EUA y las contribuciones de los Estados se fijan y pagan en la misma moneda. En un sistema de cuotas en dos monedas, el presupuesto seguiría elaborándose en una moneda² pero el monto aprobado se dividiría en dólares estadounidenses y dólares canadienses. Se calcularían dos montos separados de las cuotas para cada moneda, aplicando el índice de cuotas de cada país en particular a los montos de las consignaciones aprobadas para cada año en cada una de las dos monedas.

3.4.3 Con respecto a las monedas de los gastos, la OACI recibe actualmente todas sus contribuciones fijadas en dólares estadounidenses y tiene que comprar dólares canadienses para cubrir los gastos en esa moneda. Dentro de un presupuesto, esas compras presentan el riesgo de una variación en el tipo de cambio (o sea una pérdida) entre la tasa presupuestada y la tasa de mercado en el momento en que se compran los dólares canadienses. Entre dos presupuestos, si no se aprueba un régimen de CRN y no se aumentan las contribuciones fijadas debido a una fluctuación en el tipo de cambio, la pérdida provocada por las variaciones en el tipo de cambio representa un riesgo material potencial con respecto a la capacidad de la Organización para desempeñar su misión.

3.4.4 En una opción de CRN, todos los Estados compartirían la carga de la pérdida o el beneficio de la ganancia por el hecho de que las consignaciones presupuestarias tendrían en cuenta el tipo de cambio negociado o el tipo de cambio del día que la Asamblea apruebe el presupuesto. En un régimen de cuotas en dos monedas – aún si no se aplica el CRN – el riesgo de pérdidas y el beneficio de ganancias por el tipo de cambio dimanantes de la fluctuación de los tipos de cambio entre períodos presupuestarios subsiguientes se transferiría a los Estados.

3.4.5 El costo real para cada Estado dependerá del tipo de cambio entre la moneda del propio Estado y la moneda o monedas de las cuotas fijadas. Podría argumentarse que, dado que se fijan en dos monedas, el riesgo de cambio para los Estados no se duplica, sino que establece más bien un margen de diversificación, creando las condiciones para neutralizar el riesgo de cada moneda en particular. En un sistema de cuotas en dos monedas, quedará a la responsabilidad de cada Estado asegurar la convertibilidad de su moneda de pago a dólares estadounidenses y dólares canadienses. Los Estados cuya moneda es el dólar EUA o está ligada al dólar EUA deberían tener en cuenta la posibilidad de hacer frente a las variaciones en el tipo de cambio por primera vez, si se implanta un sistema de cuotas en dos monedas.

² CAD, como se propone en la nota A36-WP/23 AD/1.

3.4.6 Un régimen de cuotas en dos monedas le permitiría a la OACI equilibrar los ingresos con los gastos, según la principal unidad de moneda de los gastos, evitando así en gran medida la necesidad de comprar moneda dentro de un presupuesto y eliminando el riesgo de variaciones en el tipo de cambio. Por lo tanto, la clave de una operación eficaz de una estrategia de cuotas en dos monedas es el análisis y pronóstico exacto de los gastos según las monedas en las cuales se hace. El éxito dependerá de la capacidad para predecir gastos en cada moneda para todo el período presupuestario.

3.4.7 Un elemento clave de lo expuesto es también fijar el tipo de cambio entre ambas monedas de las cuotas por el período presupuestario trienal y existen diferentes opciones para encarar esta cuestión que es necesario examinar y convenir.

3.4.8 En cuanto a los costos posibles de la transición a un sistema de cuotas en dos monedas, existen costos de desarrollo del sistema por única vez³ que se requieren para adoptar el entorno de acopio de datos y crear informes revisados. También debería haber un costo recurrente adicional de administrar un sistema de cuotas en dos monedas, debido al trabajo de contabilidad que supone.

3.5 **Las experiencias de otros organismos de las Naciones Unidas**

3.5.1 La mayoría de los organismos de las Naciones Unidas recaudan las cuotas en una sola moneda, que suele ser la moneda funcional de la Organización⁴ y controlan el riesgo pendiente mediante compensaciones activas o pasivas. Esos organismos afrontan un riesgo monetario muy inferior si su segunda moneda en importancia tiende a representar una escasa proporción de su presupuesto total.

3.5.2 Cuando no es ese el caso, se ha empleado un sistema de cuotas en dos monedas. Así ocurre actualmente en los siguientes tres organismos de las Naciones Unidas:

- a) la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma;
- b) el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en Viena; y
- c) la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en París.

3.5.3 La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) también había adoptado un sistema de cuotas en dos monedas, pero decidió sustituirlo en el bienio 2002-2003 por una cuota exclusivamente en euros.

4 **ANÁLISIS**

4.1.1 La experiencia en las Naciones Unidas es que la compra anticipada de monedas o la estabilización de la moneda no ofrecen protección total frente a las fluctuaciones en los tipos de cambio y que, cuando se aplican, los sistemas de cuotas en dos monedas cumplen su objetivo primordial de proteger las finanzas frente al impacto de tales fluctuaciones.

4.1.2 Sin embargo, el examen de la OACI también pone de relieve que las siguientes cuestiones son de importancia crucial y deberían tenerse en cuenta al evaluar la oportunidad de cambiar a un régimen en dos monedas. Entre otras cosas:

³ Estimados por la FAO en 2003 entre \$ 150 000 EUA y \$ 250 000 EUA.

⁴ Por ejemplo, dólares EUA para los organismos con sede en Nueva York y francos Suizos para los organismos con sede en Ginebra.

- a) se recomienda cuando la primera y segunda monedas más importantes representan proporciones comparables del presupuesto total;
- b) el desarrollo de una metodología y su conformidad por parte de los órganos de gobierno requiere tiempo para que se examinen muchos factores y no debería comenzar a aplicarse sin un análisis y planificación importantes y, como en el caso de la FAO, recurriendo al asesoramiento de expertos profesionales externos;
- c) existen costos de desarrollo por única vez y costos recurrentes que es necesario sopesar con respecto a los beneficios de una protección presupuestaria;
- d) existen varias repercusiones presupuestarias, principalmente que las demoras en la recepción de los grandes contribuyentes seguirán creando escasez en el flujo de efectivo y diferencias en los tipos de cambio;
- e) existen cuestiones de supervisión y control presupuestario debidas a que la moneda de las asignaciones es diferente de la moneda de los gastos.

4.2 Con respecto a la OACI, cabe señalar que la Organización se encuentra actualmente en las etapas finales de diseño de un nuevo sistema financiero, que está programado para aplicarse a partir del 1 de enero de 2008. Dada la complejidad de un sistema de cuotas en dos monedas, puede ocurrir que el mismo no se pueda modificar para dejar margen a la gestión de un sistema de cuotas en dos monedas. En tal caso, habría que diseñar un sistema manual, con el consiguiente aumento en la cantidad de personal financiero necesario para supervisar y gestionar dicho sistema.

4.3 Tomando nota de que la OACI gasta fondos en las monedas de los ocho lugares de destino, podría invitarse a los Estados contratantes a pagar sus cuotas en su propia moneda – basándose en las necesidades de gastos – lo cual permitiría a la OACI emitir recibos en diferentes monedas respetando el Artículo 6.6 del Reglamento financiero.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Que se apruebe el Presupuesto propuesto para 2008-2010 con un fondo total de 245,5 millones CAD, como se presenta en la nota A36-WP/23, AD/1.

5.2 Que la OACI aplique un régimen presupuestario y contable en dólares canadienses a partir del 1 de enero de 2008.

5.3 Que la Secretaría analice otras cuestiones en torno al sistema de cuotas en dos monedas para su aplicación en la OACI así como otras opciones más fáciles de administrar, acerca de cómo proteger mejor a la Organización en el futuro frente a los riesgos en el tipo de cambio, tal como gestionar ingresos en monedas nacionales para equilibrarlos con las necesidades de gastos, como se prevé en el Artículo 6.6 del Reglamento financiero. Este asunto debe informarse al Consejo de la OACI con miras a resolverlo a satisfacción de dicho órgano.