



Junta de Desarrollo Industrial

32° período de sesiones

Viena, 29 de noviembre a 1° de diciembre de 2006

Tema 2 f) del programa provisional

Normas de contabilidad

Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

Nota de la Secretaría

Se ofrece un resumen de la repercusión que en la Organización ha de tener la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y se presenta un plan de acción inicial.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción.....	1-9	2
I. Repercusión en la contabilidad, la presentación de información financiera y los sistemas de gestión financiera conexos.....	10-11	3
II. Repercusión en la presupuestación y la financiación.....	12-13	4
III. Repercusión en la gestión.....	14-16	5
IV. Apoyo centralizado.....	17-18	5
V. Plan de acción.....	19-21	6
VI. Medidas que se solicitan a la Junta.....	22	6

Anexos

I. Principales diferencias entre las normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas (UNSAS) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS).....	8
II. Definiciones de los términos utilizados en el presente documento.....	10

Por razones de economía, sólo se ha hecho una tirada reducida del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven consigo a las sesiones sus propios ejemplares de los documentos.



Introducción

1. El presente documento tiene por objeto informar a la Junta de la repercusión que la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) ha de tener en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), en particular en los estados financieros y la presupuestación, y tratar de que la Junta convenga en principio en adoptar las Normas antes del 1º de enero de 2010.
2. Se presentó información preliminar sobre las IPSAS al Comité de Programa y de Presupuesto en el documento IDB.32/7-PBC.22/7, en los párrafos 18 a 22. El grupo de trabajo sobre las normas de contabilidad de las Naciones Unidas, establecido bajo el patrocinio de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, recomendó que el sistema de las Naciones Unidas adoptara las Normas antes de 2010, con lo cual se sustituirían las normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas (UNSAS) actualmente vigentes.
3. En un período extraordinario de sesiones celebrado el 30 de noviembre de 2005, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión aceptó esa recomendación, que antes había hecho suya la Red de Finanzas y Presupuesto del sistema de las Naciones Unidas (ref. CEB/2005/HLCM/R.25). En el marco de la reforma administrativa de todo el sistema de las Naciones Unidas, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, en su período de sesiones celebrado en abril de 2006, hizo suya la recomendación del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en el sentido de que se adoptaran las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en todo el sistema de las Naciones Unidas antes de 2010.
4. Por consiguiente, la Asamblea General, en su sexagésimo período de sesiones celebrado en julio de 2006, aprobó que las Naciones Unidas adoptaran las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (A/RES/60/283 (IV) 1).
5. Las Normas representan las prácticas internacionales más idóneas para la contabilidad del sector público y de las organizaciones sin fines de lucro. Son normas de contabilidad fiables, de gran calidad, elaboradas de manera independiente y respaldadas por un procedimiento reglamentario sólido que cuentan con el apoyo de los gobiernos, de asociaciones profesionales de contabilidad y de organizaciones internacionales. El Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) consideran que la adopción de las IPSAS es un avance considerable dirigido a mejorar la calidad y la coherencia de la información financiera en el sistema de las Naciones Unidas así como la posibilidad de establecer comparaciones. Además, la adopción de las IPSAS se entiende como componente esencial de la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia. La característica principal de la adopción sería el paso hacia una contabilidad en valores devengados completa, en virtud de la cual se reconocen los ingresos y gastos en el período en que se devengan y se efectúan respectivamente, y no necesariamente en el período en el que se recibe o abona el efectivo.
6. La promulgación de las IPSAS compete a la Junta de normas de contabilidad internacionales del sector público (IPSASB). La Junta es un comité permanente de la Federación Internacional de Contables, que representa a más de 160 organismos miembros de 120 países. Puede consultarse información más detallada acerca de la Federación, la Junta y las Normas en el sitio de Internet www.ifac.org.

7. Entre las ventajas ampliamente reconocidas que aportaría la adopción de las IPSAS figuran las siguientes:

- a) Mejora de la administración y aumento de la transparencia con respecto a todos los activos y pasivos;
- b) Información más completa y coherente sobre gastos e ingresos que supondría un mayor apoyo a la gobernanza de la Organización;
- c) Mejora de la coherencia de los estados financieros y de la posibilidad de establecer comparaciones entre distintas distribuciones cronológicas y distintas organizaciones.

8. A fin de tener conocimiento cabal de los cambios previstos, en el anexo I figura una lista de las principales diferencias entre las normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas (UNSAS) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS). En el anexo II se reseñan los términos financieros utilizados en el presente documento.

9. En el seno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la adopción de las IPSAS repercutiría en varias esferas importantes, entre ellas la contabilidad y presentación de información relativa a transacciones y los cambios en los sistemas de gestión financiera. Dicha adopción tendría asimismo consecuencias en la presupuestación, la financiación y la gestión que exigirían reformular reglamentos financieros y reglamentaciones financieras detalladas. La ONUDI tendría que abordar también esas importantes cuestiones una vez que se conviniera en principio en adoptar las IPSAS en el presente período de sesiones de la Junta, antes de que las aprobara oficialmente la Conferencia General. Además, durante 2007, la ONUDI procuraría obtener la aprobación de sus órganos rectores en materia de cambios en el Reglamento Financiero, así como a propósito de otras cuestiones que pudieran surgir en el curso de distintos análisis. Se presentarían asimismo necesidades de recursos para la ejecución del proyecto.

I. Repercusión en la contabilidad, la presentación de información financiera y los sistemas de gestión financiera conexos

10. La adopción de las IPSAS repercutiría en la contabilidad de la ONUDI, entre otras cosas, de la siguiente manera:

- a) El reconocimiento íntegro de los pasivos que representan las obligaciones de beneficios del empleado como el seguro médico después de la separación del servicio y otros beneficios de compensación acumulados como, por ejemplo, los días acumulados de vacaciones anuales y las primas de repatriación;
- b) El reconocimiento y la depreciación de activos de capital como edificios, vehículos, mobiliario y equipo;
- c) El reconocimiento de gastos según el principio de entrega, que es más restrictivo que el principio de obligación actualmente vigente. Con arreglo al principio de entrega, los gastos se reconocen teniendo como criterio los bienes y servicios recibidos. Como consecuencia de ello, durante el período inicial de adopción de las IPSAS, se produciría una disminución de los gastos imputados, en particular de los gastos de que se informe en concepto de actividades de cooperación técnica;
- d) Cambio del principio al que se sujetaría el reconocimiento de ingresos provenientes de determinadas contribuciones voluntarias y transacciones de

intercambio. Como consecuencia del apartado c) *supra*, los ingresos correspondientes a gastos de apoyo imputables al presupuesto operativo se reducirían en el período inicial de aplicación de las IPSAS;

- e) Valoración de inventarios;
- f) Cambio de estructura y contenido de informes financieros en todos los niveles (de la Organización y de los informes de donantes);
- g) Auditoría anual, y no bienal, de estados financieros.

11. El cumplimiento de los requisitos de contabilidad y presentación de información de las IPSAS exigiría un análisis exhaustivo de los cambios que deberían introducirse en los sistemas financieros vigentes. En particular, habría que incorporar en el sistema el registro de información detallada sobre bienes de capital y la depreciación, los inventarios, los beneficios del empleado y el reconocimiento de los gastos. Se considerarían a este respecto las opciones posibles de modificación, actualización del sistema existente o selección de una alternativa viable.

II. Repercusión en la presupuestación y la financiación

12. La adopción de las IPSAS modificaría el principio en que se basa la presentación de información financiera que se apartaría de los valores devengados modificados y seguiría el principio de devengo completo. A fin de facilitar la conciliación de resultados presupuestados y resultados efectivos, sería necesario igualar la preparación del presupuesto siguiendo el principio de devengo completo. El aumento de la capacidad existente que permitiría la presentación de información y el establecimiento de comparaciones entre valores presupuestados y resultados efectivos permitiría asimismo la mejora de la presupuestación basada en los resultados. Si bien en última instancia, en el largo plazo, salvo por los gastos de ejecución, la adopción de las IPSAS no tendría como consecuencia ningún gasto adicional para los Estados Miembros, dicha adopción modificaría la distribución cronológica de los gastos y afectaría, por consiguiente, las necesidades de financiación, como se explica a continuación. Los cambios de la metodología de presupuestación referidos pertenecen a dos categorías.

a) Cabe considerar, en primer lugar, las diferencias de contabilidad puramente cronológicas, que no representan, en sí, modificación alguna de las necesidades de financiación actuales; por ejemplo, el reconocimiento de los bienes de capital y su ulterior depreciación a lo largo de su vida útil, y la adopción del principio de entrega para el reconocimiento de los gastos;

b) En segundo lugar, hay que considerar los cambios que se traducirían en la necesidad de que los recursos presupuestarios se pusieran a disposición antes, en comparación con lo que ocurre en la práctica actual. Ello se desprende fundamentalmente de la necesidad de devengo completo y previsión del pasivo de la Organización. Un ejemplo es el reconocimiento íntegro de las obligaciones de beneficios del empleado, que afectaría los gastos de nómina presupuestados de dos formas: i) el reconocimiento y la financiación de pasivo anterior, por ejemplo, el seguro médico después de la separación del servicio del personal ya jubilado, y ii) los devengos referidos a obligaciones actuales, por ejemplo, los devengos del seguro médico después de la separación del servicio para el personal en funciones. Actualmente, se prevé la financiación de estos dos tipos de pasivo pagando esas obligaciones a medida que se presentan. Sin embargo, el nivel definitivo de necesidades de recursos que aportarán los Estados Miembros dependerá del arreglo

de financiación que aprueben los órganos rectores para hacer frente al pasivo que en la actualidad no se financia.

13. Las disposiciones actuales del Reglamento Financiero que rigen el arrastre de créditos presupuestarios correspondientes a obligaciones por liquidar de un período de doce meses posteriores al final de un bienio exigirían examen en el contexto de la presupuestación de devengos. En tal examen tendría que estudiarse también la posibilidad de tener un presupuesto de capital aparte que obedecería a la necesidad de capitalizar el presupuesto de activos e ingresos. Los cambios correspondientes que sería menester introducir en el Reglamento Financiero se harían con arreglo al proceso de aprobación establecido.

III. Repercusión en la gestión

14. La adopción de las IPSAS es una importante iniciativa que exige que se introduzcan cambios en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, en las prácticas de gestión y en los procesos comerciales. Al comienzo, será necesario realizar un examen a fondo del Reglamento Financiero y, en una etapa posterior, otro de la Reglamentación Financiera Detallada, a fin de precisar qué enmiendas son necesarias para acatar las IPSAS.

15. De conformidad con el párrafo 12.2 del Reglamento Financiero, toda enmienda del Reglamento Financiero ha de ser aprobada por la Conferencia General. Un primer paso importante es el examen de las enmiendas por el Comité de Programa y de Presupuesto y la Junta de Desarrollo Industrial a fin de facilitar que se haga la recomendación a la Conferencia. Por consiguiente, a fin de estar en condiciones de preparar el documento de programa y presupuestos para el bienio 2010-2011 durante el bienio 2008-2009, la Conferencia General tendría que haber aprobado ya en 2007 algunas enmiendas esenciales del Reglamento Financiero.

16. La adopción de las IPSAS exigirá que se imparta al personal capacitación en materia de aplicación de esas Normas, el sistema de gestión financiera y los procesos comerciales. A este respecto, se debería llevar a cabo una evaluación de las necesidades de capacitación, desarrollar planes de capacitación y estimar los gastos conexos. El equipo técnico centralizado especializado en las IPSAS a nivel del sistema de las Naciones Unidas prestaría asistencia a las organizaciones en dicho proceso, particularmente en cuanto a desarrollar especificaciones de capacitación y determinar qué material de capacitación relativo a las IPSAS se empleará, así como en lo que respecta a adquirirlo.

IV. Apoyo centralizado

17. El equipo técnico especializado en las IPSAS ofrece apoyo a nivel de todo el sistema y servicios de coordinación, orientación y dirección en el marco del sistema de las Naciones Unidas. El equipo funciona bajo la orientación de un Comité Directivo del Proyecto y el Grupo de Trabajo sobre Normas de Contabilidad, a fin de garantizar la interpretación y aplicación coherentes de las IPSAS en todo el sistema. Como miembro de esos órganos, la ONUDI deberá aportar la cuota que le corresponde en los gastos comunes, y que asciende a 44.000 dólares para el período comprendido entre 2006 y 2009, según estimaciones actuales.

18. La ONUDI es miembro del Grupo de Política Contable y Orientación, subgrupo del Grupo de Trabajo sobre Normas de Contabilidad, que deberá examinar la política y la orientación relacionadas con la aplicación de las IPSAS. Se ofrece de

esta forma a la ONUDI la oportunidad de tener un conocimiento cabal del desarrollo de las políticas y de realizar una contribución a las recomendaciones que habrán de formularse, teniendo en cuenta las necesidades específicas de la Organización.

V. Plan de acción

19. A fin de aprovechar al máximo los beneficios que entraña la adopción de las IPSAS, se debe reconocer en el proceso de aplicación la magnitud del cambio y asignar tiempo y recursos suficientes para calibrar sus consecuencias, que posiblemente serán de gran alcance. A la vista de los plazos rigurosos fijados para la adopción de las IPSAS y a fin de poner en marcha el proceso de aprobación, la ONUDI requerirá la cooperación y el apoyo plenos de sus órganos rectores. A continuación figura un plan provisional de acción que abarca hasta fines de 2007.

20. Durante 2006 y 2007, deberían concluirse las tareas siguientes, en orden de prioridad:

- a) Realizar un análisis de la repercusión inicial de las IPSAS;
- b) Considerar prácticas de presupuestación diferentes;
- c) Verificar las consecuencias para el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada;
- d) Verificar la repercusión en el sistema financiero;
- e) Determinar los recursos necesarios y preparar un proyecto de presupuesto que cubra los costos relacionados con el equipo del proyecto, el personal y la capacitación, la coordinación y los sistemas que deberán tenerse en cuenta para su examen en las propuestas de programa y presupuestos, 2008-2009 del Director General;
- f) Preparar las enmiendas necesarias del Reglamento Financiero para su aprobación;
- g) Elaborar un plan detallado de aplicación para 2008-2009;
- h) Divulgar información a los principales interesados en la Organización.

21. Una vez que la Junta haya convenido, en principio, en que la ONUDI adopte las IPSAS, se presentarán distintos análisis del método de presupuestación más idóneo, los cambios que será menester introducir en el Reglamento Financiero, los recursos necesarios y las estimaciones de gastos del proyecto en el marco del programa y los presupuestos para el bienio 2008-2009 y un plan de aplicación para su examen por el Comité, la Junta y, finalmente, para su aprobación por la Conferencia General en 2007, a fin de que se inicie la aplicación en 2008.

VI. Medidas que se solicitan a la Junta

22. La Junta tal vez desee considerar la posibilidad de aprobar el siguiente proyecto de decisión:

“La Junta de Desarrollo Industrial:

- a) Toma nota de la información proporcionada en el documento IDB.32/12;

- b) Conviene, en principio, en que la ONUDI adopte las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en el marco de la adopción de las IPSAS a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas antes de 2010;
- c) Pide al Director General que prosiga con la evaluación, planificación y estimación de gastos del proyecto a fin de incluirlos en el programa y los presupuestos para el bienio 2008-2009;
- d) Pide además que se mantenga a los Estados Miembros informados de las novedades en relación con la adopción de las IPSAS.”

Anexo I

Principales diferencias entre las normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas (UNSAS) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS)

	<i>UNSAS</i>	<i>IPSAS</i>	<i>Repercusión</i>
1.	Los requisitos de contabilidad imponen un criterio de “valores devengados modificados” que es muy próximo a la contabilidad de caja.	Siguen el principio de “devengo completo”.	El efecto es que las IPSAS declaran en el balance un grupo de partidas mayor (activos y pasivos) que las UNSAS. La modalidad de gastos relacionados con estos activos y pasivos es distinta. En las IPSAS, los gastos relacionados con la inversión en activos se contabilizan más tarde que en las UNSAS, mientras que los gastos relacionados con los pasivos se declaran más pronto que en el caso de las UNSAS.
2.	Los costos de los activos fijos se contabilizan como gastos al adquirirlos, en el estado de ingresos y gastos.	Los costos de los activos fijos se capitalizan y se incluyen en el balance no bien se adquiere el activo. Su costo original se distribuye a lo largo de la vida útil de esos activos (gastos de depreciación).	Se producirá una disminución de los gastos contabilizados y un aumento de los activos contabilizados. Con arreglo a las IPSAS, tras el reconocimiento inicial de los activos fijos existentes, debe establecerse una reserva de capital correspondiente. El equipo de apoyo especializado en las IPSAS sigue evaluando la aplicación de este principio a los activos adquiridos para proyectos de cooperación técnica.
3.	Los beneficios acumulados del empleado con respecto a primas de repatriación, seguro médico después de la separación del servicio y días de vacaciones se contabilizan en la nota a los estados.	Se reconocen íntegramente los pasivos correspondientes a beneficios del empleado y se contabilizan como gastos.	Ello se traduciría en un aumento de los gastos contabilizados y en un patrimonio general negativo debido a la creación de pasivos devengados, que ascenderían a 70 millones de euros al 31 de diciembre de 2005. Sería necesario establecer un mecanismo de financiación para hacer frente a los pasivos no financiados.
4.	Los gastos contabilizados representan desembolsos y obligaciones por liquidar.	El reconocimiento de los gastos teniendo como criterio los bienes y servicios recibidos (el principio de entrega).	Puesto que no todas las obligaciones por liquidar del ejercicio financiero se reconocerían como gastos, se produciría una reducción de los gastos contabilizados, particularmente en lo que respecta a las actividades de cooperación técnica, durante los primeros años de la adopción de las IPSAS. En consecuencia, los ingresos en concepto de gastos de apoyo del presupuesto operativo se reducirían durante los primeros años.

	<i>UNSA</i>	<i>IPSAS</i>	<i>Repercusión</i>
5.	Los costos de los bienes fungibles (existencias y suministros) se imputan a gastos una vez que se adquieren.	Únicamente los costos de los bienes fungibles consumidos se contabilizarán como gastos. El valor de los inventarios al final del ejercicio financiero se considerará un activo.	Se produciría una reducción de los gastos contabilizados durante los primeros años de la adopción de las IPSAS. Habría que realizar una verificación física de los inventarios al final del ejercicio financiero y habría que determinar la base de la valoración.
6.	Reconocimiento de contribuciones voluntarias sobre una base de efectivo.	Las contribuciones voluntarias se registrarán según el principio de devengo bajo determinadas condiciones.	Exigirá análisis la contabilización de ingresos del programa informático COMFAR (Modelo computadorizado para análisis de viabilidad y presentación de informes), de publicaciones destinadas a la venta, ingresos de los Servicios de Administración de Edificios y programas financiados con cargo a contribuciones voluntarias, incluidos los fondos fiduciarios.
7.	El ejercicio económico corresponde a dos años civiles y se emite una opinión de auditoría sobre los estados financieros cada bienio.	El ejercicio económico será de 12 meses y será necesario realizar auditorías anuales.	Aumentarán, como consecuencia, los honorarios por auditoría.
8.	Preparación del programa y los presupuestos sobre una base de efectivo.	Preparación del programa y los presupuestos según el principio de devengo.	Cambios en el formato y el contenido de la presentación del presupuesto. Conciliación entre la presupuestación y la presentación de información financiera, lo que puede traducirse en una tarea adicional para el Auditor Externo.

Anexo II

Definiciones de los términos utilizados en el presente documento

1. **Base contable de acumulación (o devengo)**—Principio de contabilidad por el cual las transacciones y otros hechos se reconocen cuando ocurren (y no únicamente cuando se efectúa su cobro o su pago en efectivo o su equivalente).
2. **Activos**—Recursos controlados por la entidad como consecuencia de hechos pasados y de los cuales se espera que se derivarán para la entidad beneficios económicos futuros o un potencial de servicio.
3. **Costo**—Importe de efectivo o equivalente de efectivo, o bien el valor razonable de la contraprestación entregada, para comprar un activo en el momento de su adquisición.
4. **Depreciación**—Distribución sistemática del costo depreciable de un activo, u otro importe que sustituya al costo en los estados financieros, a lo largo de su vida útil.
5. **Principio de entrega**—Principio por el cual los gastos se reconocen en los estados financieros sobre la base de bienes y servicios recibidos.
6. **Transacciones de intercambio**—Transacciones en las que una entidad recibe bienes o servicios, o se liquidan sus pasivos, y ofrece directamente un valor aproximadamente igual (fundamentalmente en forma de efectivo, bienes, servicios o uso de activos) a otra entidad a cambio.
7. **Gastos**—Reducción o reducciones de los beneficios económicos o del potencial de servicio, acaecidos durante el ejercicio sobre el que se informa y que toman la forma de flujos de salida o consumo de activos o contracción de obligaciones o pasivos, produciendo una disminución en los activos netos/patrimonio neto.
8. **Valor razonable**—Importe por el que puede ser intercambiado un activo o cancelado un pasivo entre partes interesadas bien informadas en una transacción en condiciones de plena competencia.
9. **Pasivo**—Obligaciones presentes de la entidad que surgen de hechos pasados, y cuya liquidación se espera represente para la entidad un flujo de salida de recursos que incorporen beneficios económicos o un potencial de servicio.
10. **Activo neto/patrimonio neto**—Porción residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos.
11. **Vida útil**—Período de tiempo durante el cual se espera que el activo sea utilizado por la entidad.