



Presentación del Secretario General sobre la situación del Presupuesto 2011

La presentación del Señor Presidente de la Junta de Auditores Externos, esta mañana, ha destacado con toda claridad el atraso que experimenta nuestra Organización en resolver su debilidad estructural más seria: el desequilibrio presupuestario que persiste a través de los años entre sus ingresos regulares y sus gastos recurrentes.

En la década anterior a mi llegada en el año 2005, el presupuesto del Fondo Regular disminuyó considerablemente debido al congelamiento de los ingresos de cuotas, lo que significó una reducción de los recursos y, con ello, el deterioro de la infraestructura básica y la disminución del personal. Dos datos ilustran el escenario con claridad: por un lado, desde 2001 se han recortado 48 puestos financiados por el Fondo Regular. Por otro, si el presupuesto de la Organización hubiera mantenido el paso del nivel inflacionario, hoy debería superar los 117 millones de dólares.

Lo anterior refleja un origen del déficit bastante peculiar. Este no se deriva de un incremento del gasto por motivos fundamentados o no (aumento de mandatos, ineficiencias recurrentes, etc.), sino de una constante disminución del ingreso derivada del simple e inexorable paso del tiempo. Tal como alguna vez señalara, llegara el día en que el penúltimo funcionario le entregue las llaves de la Organización al último, junto a su salario puntualmente incrementado por costo de vida y el dinero para el pago de los correspondientes servicios.

Y tal como también señalara en anteriores presentaciones ante la CAAP y ante este mismo Consejo, enfrentamos en consecuencia un desafío compuesto por tres aristas enfrentadas: ingresos fijos, gastos ajustables e incremento continuo de las demandas sobre la institución.

Este triángulo perverso está transformando negativamente el esquema organizacional. Cada vez cuesta más dar respuesta a los múltiples mandatos y llevar a cabo las actividades programadas. Cada vez resulta más difícil cumplir las metas y alcanzar los resultados esperados.

¿Cuales han sido las soluciones puestas en marcha?

En primer lugar, se ha insistido repetidamente en la necesidad de acabar con la ya crónica brecha entre ingresos y gastos, incorporando el incremento del costo de vida en la fijación anual de las cuotas de los Países Miembros. Sólo se logró dos veces en los últimos quince años: cuando se incrementaron en 3% las cuotas al fondo regular los años 2007 y 2009, en lo que sólo llegó a ser un débil paliativo al problema.

En segundo lugar, multiplicamos los esfuerzos para aumentar los ingresos por fondos específicos. Si bien la estrategia ha dado resultados positivos tanto desde el punto de vista del nivel de ingresos como en relación a la calidad de su administración, no resulta sencillo cubrir gastos que a todas luces pertenecen al presupuesto ordinario de OEA con fondos que tienen finalidades específicas: existe un claro límite a ese uso. El mayor aporte a la disminución del déficit por esta vía ha sido la creación del Fondo de Recuperación de Costos Indirectos. El manejo transparente y colegiado de dichos fondos ha permitido al menos reducir el subsidio del fondo regular a los proyectos, compensando parcialmente el uso sin contrapartida de los recursos del fondo regular para llevarlos a cabo.

En tercer lugar se pusieron en marcha recortes de puestos y propuestas de racionalización del gasto. Desde 2001, como ya señalara, han desaparecido 48 puestos del fondo regular y se han logrado considerables ahorros por racionalización de gastos que han sido objeto de informes periódicos presentados por la Secretaría y analizados por la CAAP

Sin embargo, y más allá de la efectividad de estas propuestas, lo cierto es que el problema no ha logrado ser superado. Aún más, en la medida en que se aprobó año a año el uso de cuotas atrasadas y del subfondo de reserva como complemento del financiamiento regular del presupuesto, se fue postergando la decisión inexorable de aumentar las cuotas o reducir los gastos de los programas. Así se llegó al escenario actual, donde ya no existe financiamiento alternativo para el desequilibrio estructural, lo que nos obliga a encarar el problema de raíz dando cuenta de las tres aristas del triángulo antes mencionadas: ingresos fijos, gastos indexados y mantenimiento o ampliación de mandatos.

El proceso de organización de prioridades y mandatos

Una de los argumentos que se ha esgrimido históricamente como causa central de los déficits recurrentes es el desbalance entre una creciente multiplicación de prioridades y un cada vez más escaso presupuesto para ponerlas en práctica. El “*Task Force*” del Dialogo Interamericano que examinó la marcha de la Organización, por ejemplo, señaló que, y los cito literalmente:

“...a menos que los gobiernos estén dispuestos a pagar más para fortalecer la base financiera de la OEA, el único curso de acción realista será redimensionar sustancialmente la organización, recortar sus mandatos y su autoridad. Los miembros del “task force” creen que sería un grave error elegir esta alternativa”.

El argumento sostiene, además, que tanto el desconocimiento de la cantidad de mandatos como la consecuente inexistencia de una priorización vuelve aun más ineficiente y escaso el manejo de los recursos para llevarlos a cabo.

A fin de superar el problema y alinear las prioridades con el presupuesto se propuso, hace ya más de dos años, un ejercicio de identificación, clasificación y priorización de mandatos con su consecuente contrapartida en términos presupuestarios.

La Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios, con toda la colaboración de la Secretaría General, ha establecido un grupo de trabajo liderado por Canadá que ha realizado un esfuerzo extraordinario para examinar los múltiples mandatos de la Organización y las actividades de la Secretaría General, e intentar un ejercicio de priorización bajo una lógica que cohesione la prioridad con el gasto.

Aun cuando el trabajo de este grupo no ha terminado, pueden adelantarse algunas conclusiones:

Existen en la organización más de 1700 mandatos.

No existe actividad en la Organización que no esté amparada por alguna forma de mandato.

Dichos mandatos pueden clasificarse con comodidad dentro de las actividades definidas por los pilares estratégicos.

Los resultados preliminares de la encuesta a países miembros sobre la priorización de mandatos arrojan resultados no polares: con escasísimas excepciones, todas las actividades que se derivan de mandatos están amparadas por la fijación de prioridades de algún país miembro como mínimo

Las conclusiones anteriores, aunque preliminares, muestran que no se podrán alcanzar resultados inmediatos por el camino de la priorización de mandatos. Fuera de situaciones marginales, difícilmente existe alguna actividad de OEA que no cuente con el acuerdo de algún país miembro como mínimo.

En otras palabras, cualquier forma de ajuste presupuestario no podrá incorporar un diagnóstico terminante basado en prioridades. Como máximo, podrán recortarse algunas pocas actividades que cuenten con escaso apoyo de los países miembros y en cuya puesta en marcha la OEA haya demostrado menor capacidad operativa que las organizaciones hermanas. Pero incluso estos casos, como es de preveer dada la amplia priorización que muestra el estudio, pueden estar sujetos a debate.

Ingresos fijos

La segunda arista del triángulo refiere al problema de los ingresos no indexados y a la posibilidad o no de establecer alguna forma de ajuste semiautomático a la cuota del fondo regular.

Investigaciones realizadas en organismos similares muestran que, aparentemente, no existe tal cosa como un mecanismo de indexación automático o semiautomático para las cuotas de los países miembros. Los presupuestos se votan todos los años y todos los años se genera el mismo debate respecto al aumento por costo de vida, que efectivamente está incorporado en todos los casos relevados.

La diferencia parece radicar en que en todas las organizaciones hermanas el presupuesto **se vota** y no es determinado por consenso.

Más allá de los ya obvios beneficios del consenso en la resolución de las crisis del hemisferio y en la construcción de alianzas políticas duraderas (ampliamente probado por este Consejo y la Asamblea General), vale preguntarse al menos si los mismos mecanismos resultan igualmente eficaces cuando se trata de discutir el presupuesto.

Si bien es cierto que las soluciones consensuadas contribuyen a consolidar la homogeneidad de propuestas y de cursos de acción, también lo es que la existencia de diferencias manejables en el tema presupuestario puede permitir mayor espacio de maniobra a la organización e incluso otorgar oxígeno a la toma de decisiones, permitiendo el disenso sin por ello generar una traba insalvable

Cabe agregar, adicionalmente, que no existen impedimentos reglamentarios para una votación del presupuesto. Tanto el artículo 55 de la Carta como el artículo 64 de las Reglas de Procedimiento de la Asamblea General establecen que el presupuesto puede ser votado y que se necesitan dos tercios de los votos de los Estados Miembros para aprobarlo.

En otras palabras, y en caso en que los cuerpos políticos decidan no elegir el camino de la indexación automática o semiautomática, siempre existe la posibilidad de encontrar un mecanismo regular de ajuste de las cuotas mediante votación.

Egresos indexados por costo de vida

La tercera arista del triángulo al que hacíamos referencia es uno de los temas de administración interna de mayor debate en los últimos años: el bien conocido COLA (*Cost of Living Adjustment*)

Durante los años noventa la discusión del ajuste salarial por costo de vida llevó a situaciones extremas y variadas. La falta de entendimiento entre los funcionarios, los cuerpos políticos y la

oficina del Secretario General generó un escenario de conflicto cuyo resultado final debilitó profundamente las capacidades de la Organización.

En la actualidad estamos nuevamente ante un cuadro sumamente preocupante. La constante erosión organizacional derivada de la contradicción entre ingresos fijos y gastos indexados ha llegado a su límite. Ya no hay manera de tirar más de la cuerda a riesgo de generar una crisis que ponga en peligro la viabilidad misma de la OEA.

Es necesario, en consecuencia, pensar en un esfuerzo mancomunado. Un “mal menor” que permita construir una solución de largo plazo, un nuevo contrato que le dé de una buena vez un ya merecido horizonte de largo aliento a la Organización y a los funcionarios que la componen, intentando respetar al máximo los derechos adquiridos.

El marco del ajuste

Antes de explicitar mi propuesta de solución quiero dejar establecida una salvedad.

Hay quienes sostienen que la Organización necesita un ajuste estructural y que se debe hacer “de la necesidad virtud”, emprendiendo una reestructuración que involucre construir eficiencias mediante la aplicación del ajuste presupuestario.

Dicha visión parte de la premisa de la ilegitimidad del déficit estructural, tal como si en la organización nos dedicáramos a gastar irresponsablemente los fondos de los países miembros.

Al respecto quiero dejar bien en claro que una visión de este estilo no tiene en cuenta los significativos avances alcanzados en los cinco años transcurridos bajo mi administración. La OEA no está iniciando hoy su reestructuración. La reestructuración la iniciamos hace cinco años y, como cualquiera puede ver, hoy nuestra Organización es sustantivamente diferente a lo que era en ese momento. Y durante esos cinco años se han realizado, siempre con éxito, los mayores esfuerzos por hacer rendir cada moneda recibida por la Secretaría General. Si es necesario ir más lejos en la reestructuración se debe exclusivamente al recorte de ingresos reales experimentado a lo largo de esos mismos años no, como se ha dicho, a un mal uso de esos ingresos o a un incremento de gastos.

Pero no voy a detenerme en este momento a enumerar logros. Me basta sólo con citar los sucesivos reportes de la Junta de Auditores Externos, incluida la que se presentó hoy; las Auditorías Externas de consultoras de primera línea como Ernst & Young; los reportes de la Inspectoría General de la Organización; el “*Task Force*” del Diálogo Interamericano que examinó la marcha de la Organización; y hacer presente la manera dramática en la que han disminuido los juicios laborales ante el Tribunal Administrativo a lo largo del quinquenio (sólo 3 sentencias y 4 resoluciones en todo el período). Cada una de estas evidencias habla de ese proceso de reorganización iniciado en 2005 y cuyas implicancias fueron muy bien sintetizadas informalmente por el funcionario de un país observador, al señalar que, en comparación con otros organismos “el dinero en OEA rinde”. Desde luego siempre es posible “quitar grasa” y lo haremos también en esta ocasión. Pero debe quedar claro que no es ese el motivo principal del ajuste, sino la imposibilidad ya absoluta de lidiar con el desajuste estructural descrito.

La propuesta

Es en ese marco que vengo hoy ante este Consejo a presentar un posible escenario de solución a nuestro déficit estructural y de preparación del Presupuesto 2011.

El Proyecto de Resolución correspondiente deberá, en mi opinión, abordar dos puntos fundamentales: a) el nivel total del presupuesto de gastos para 2011, el llamado “techo

presupuestario”, que hoy alcanza \$90.1 millones y b) el monto total de las cuotas que este año ascienden a \$78 millones. La Asamblea Extraordinaria a realizarse el 30 de Setiembre de 2010 deberá, a su vez, establecer el mecanismo de ajuste regular al total de las cuotas para cerrar definitivamente la brecha entre ingresos y gastos.

Señoras y señores delegados:

El déficit que afrontamos para el año 2011 es de 7.2 millones de dólares, sin considerar el COLA (ajuste por costo de vida) de 3%, equivalente a 2.7 millones de dólares. Si se incluye el COLA, el desajuste se eleva a 9.9 millones de dólares.

La incapacidad de financiar el déficit por otras fuentes obliga a apelar a un esfuerzo común: esperamos que todos los sectores de la Organización puedan contribuir a superar el difícil momento por el que atravesamos.

A los países miembros les estoy solicitando que incrementen su cuota en un 3% el próximo año, lo que redundará en un aumento de los ingresos por cuotas de 2.4 millones de dólares.

A nuestros funcionarios les solicito afronten, por su parte, el no pago del ajuste por costo de vida (COLA) durante 2011. Para ello solicitaré a la Asamblea General decida el no pago por única vez del ajuste salarial por costo de vida y que garantice que en 2012 los funcionarios de la OEA volverán a ejercer el derecho adquirido.

Ambas medidas, sin embargo, no resultan suficientes para paliar el déficit de 9.9 millones que afrontamos. Suponiendo una resolución positiva en ambos casos, aun nos queda por cubrir una brecha de 4.8 millones de dólares

Dicho déficit solo podrá ser cubierto con una reducción adicional de costos salariales y no salariales.

Para alcanzar dicho resultado propongo una disminución de gastos en los objetos 2 al 9 (costos no salariales) de 1.6 millones de dólares y una reducción en posiciones de 3.2 millones de dólares.

Respecto al ajuste no salarial propongo una reducción en los gastos de la Junta Interamericana de Defensa cercana a los 400 mil dólares, que mantenga operativo el Colegio y permita reorganizar radicalmente el origen del financiamiento de la JID.

Propongo también aumentar la eficiencia en la administración del sistema de becas de acuerdo a dos premisas: no disminuir ni el número de becas por país ni la calidad de las becas y refrendar el compromiso de aumentar el fondo existente mediante una búsqueda agresiva de financiamiento externo.

El ahorro restante necesario para alcanzar la suma de 1.6 millones de dólares en costos de no personal se logrará mediante un incremento en las medidas de austeridad y otras políticas, tales como el reemplazo de reuniones físicas por videoconferencias, la disminución de contratos por resultado, la externalización de algunas funciones, etc.

La reducción de costos en el rubro personal, a su vez, se logrará principalmente mediante la desafectación de personal de confianza, el congelamiento de vacantes generadas por el retiro de funcionarios y el retiro voluntario de funcionarios del personal estable de la institución en edad de hacerlo. En su conjunto, la aplicación de estas decisiones permitirá cubrir los \$3.2 millones que restan para balancear el presupuesto.

Las propuestas que estoy anunciando, sin embargo, no tienen sentido si no se considera un escenario más amplio que el obligado recorte para 2011. Todo el esfuerzo traumático del ajuste perderá su significado si no se establece algún mecanismo que asegure en el futuro una relación estable y duradera entre ingresos y gastos.

Ratifico mi disposición a ajustar el presupuesto dada la incapacidad manifiesta de mantener el actual escenario de financiamiento. Sin embargo, y de la misma manera, quiero dejar en claro que no estoy dispuesto a retomar este ejercicio traumático año con año, pues lleva ineludiblemente a la ingobernabilidad de la Organización y en definitiva a su desaparición. Más allá de los números, no existe organización alguna cuyos funcionarios puedan sobrevivir y ser productivos bajo la eterna espada de Damocles del despido o la reducción salarial. Un ajuste y un reacomodo son escenarios negociables; un ingreso en la pendiente del recorte sucesivo y en la consecuente pérdida de confianza no.

Por todo ello me parece imprescindible que la propuesta que acabo de hacer, que involucra esfuerzos y sacrificios tanto de los Estados Miembros como de los funcionarios de la OEA, sea complementada con la voluntad de los Estados Miembros de considerar positivamente, en cada oportunidad que se discuta y apruebe el presupuesto anual de nuestra Organización, el reajuste de sus contribuciones en un monto equivalente al reajuste de los egresos debido al ajuste por costo de vida. Sólo así se alcanzará la estabilidad presupuestaria a la que tanto los Estados Miembros como esta Secretaría General aspiran y, sobre todo, se alcanzará la estabilidad a la que nuestros funcionarios tienen legítimo derecho.