



---

IOM International Organization for Migration  
OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
OIM Organización Internacional para las Migraciones

**CONSULTAS INFORMALES  
RELATIVAS A CUESTIONES  
PROGRAMÁTICAS DEL CPPF EN 2010**

**IC/2010/3**  
DISTRIB. LIMITADA

Original: inglés  
Ginebra, 15 de febrero de 2010

**REFORMA PRESUPUESTARIA PARA RESOLVER LA CUESTIÓN DE  
FINANCIAMIENTO DE LA ESTRUCTURA ESENCIAL**

**18 de febrero de 2010**

## **REFORMA PRESUPUESTARIA PARA RESOLVER LA CUESTIÓN DE FINANCIAMIENTO DE LA ESTRUCTURA ESENCIAL**

### **I. Resumen de los aspectos clave de la reforma presupuestaria**

1. Al aprobar el Programa y Presupuesto para 2010, el Consejo solicitó a la Administración que entablara un diálogo con los Estados Miembros relativo a la reforma presupuestaria con miras a encontrar soluciones a la cuestión del financiamiento de la estructura esencial y pidió que informara al respecto en las próximas reuniones de los órganos rectores de la OIM.
2. Este documento tiene por objeto disminuir la brecha entre la comprensión y las expectativas con relación al ejercicio de reforma presupuestaria, y poner de relieve la responsabilidad compartida del sentido de pertenencia a la Organización que han de tener los Estados Miembros.
3. El presente documento contiene la información de base, incluida una lista de todas las resoluciones del Consejo y documentos que se refieren al proceso presupuestario de la OIM o tratan del mismo. Igualmente, ofrece un panorama exhaustivo del marco en el cual se elabora y decide el presupuesto de la OIM y tiene por finalidad facilitar las deliberaciones y ayudar a encontrar soluciones apropiadas al financiamiento de las necesidades estructurales clave.
4. Las necesidades estructurales clave son:
  - Seguridad del personal
  - PRISM
  - Coordinación de la labor en el enfoque de gestión por grupos
  - Incrementos estatutarios obligatorios
  - Otros requisitos estructurales esenciales existentes y emergentes
5. Las deliberaciones relativas a la reforma presupuestaria durante 2010 habrán de sentar las bases para cambios en el financiamiento de las necesidades estructurales clave. La Administración propone que se establezca un calendario para la conclusión de estas deliberaciones y para la implementación de las decisiones que adopten los Estados Miembros.

### **II. Antecedentes**

6. En los últimos años, las reuniones del Consejo y del Comité Permanente de Programas y Finanzas (CPPF) relativas al presupuesto de la Organización han girado en torno a deliberaciones consecuentes sobre la financiación de la estructura esencial de la Organización. Habida cuenta que las deliberaciones que condujeron a la aprobación del Programa y Presupuesto para 2009 y para 2010 fueron particularmente difíciles, el Consejo solicitó a la Administración que iniciara deliberaciones con miras a una reforma presupuestaria en un empeño por: a) encontrar una solución para financiar la estructura esencial; y b) aclarar la estructura y presentación presupuestaria a fin de facilitar el proceso de toma de decisiones.
7. Si bien en el Programa y Presupuesto para 2010 se consiguió el objetivo de contar con una presentación más clara, se consideró prudente, tras las consultas informales celebradas el 26 de febrero de 2009, aplazar las deliberaciones sobre la reforma presupuestaria debido a que

ello estaba relacionado con el ejercicio de revisión estructural de la Organización que estaba en curso en ese entonces.

8. Reconociendo la necesidad de una reforma presupuestaria en la OIM, el Consejo, al aprobar el Programa y Presupuesto para 2010, solicitó, nuevamente, a los Estados Miembros que entablaran un diálogo con la Administración a fin de resolver las cuestiones de financiamiento de la estructura esencial.

### **III. Contexto**

9. En su calidad de principal organismo que se ocupa de la migración, donde la complejidad de las cuestiones se plantea constantemente antes de la capacidad de encarar la miríada de preocupaciones, es fundamental que la Organización cuente con una estructura esencial que esté financiada adecuadamente, para así poder llevar a la práctica las actividades de su mandato, y satisfacer las expectativas de sus interlocutores.

10. Al no disponerse de los recursos esenciales apropiados, la Administración y los Estados Miembros mantuvieron diversas deliberaciones en el pasado a fin de encontrar opciones sostenibles que apoyen la estructura esencial de la Organización. En ese quehacer, se organizaron consultas informales a través de:

- a) Un grupo de trabajo encargado de revisar el proceso de planificación presupuestaria de la OIM, que estableció las definiciones esbozadas en el documento MC/EX/660 del 27 de mayo de 2004 a efectos de orientar el proceso presupuestario de la OIM;
- b) Las deliberaciones relativas a la Estrategia de la OIM, donde se adoptaron decisiones en cuanto a la utilización de los Ingresos discrecionales (ID) para financiar el Fondo 1035, conforme a lo consignado en el documento MC/2216 del 24 de mayo de 2007, pero en las que no se exploró las opciones para financiar una estructura esencial que estuviera dotada para llevar a la práctica la Estrategia de la OIM.
- c) Deliberaciones relativas a la utilización de Ingresos discrecionales (ID)<sup>1</sup> con miras a conferir mayor previsibilidad y estabilidad al financiamiento de la estructura esencial.

11. Habida cuenta del notable crecimiento experimentado en todas las esferas de la labor de la Organización y en el número de Miembros durante el último decenio, los Estados Miembros y la Administración se han esforzado para optimizar la utilización de los recursos mediante:

- a) la descentralización de una serie de funciones esenciales de la Sede a las Oficinas Exteriores a fin de que estén más cerca de los beneficiarios;
- b) la transferencia de una serie de funciones administrativas a localizaciones de menor costo;
- c) la racionalización en curso de las funciones como parte de los empeños para adaptar y consolidar la estructura institucional conforme a lo demostrado mediante la reciente

---

<sup>1</sup> De conformidad con las observaciones de algunas delegaciones, la Administración considera apropiado revisar la denominación institucional de "Ingresos discrecionales" que da lugar al malentendido de que estos fondos se utilizan a discreción de la Administración.

adopción, por el Consejo, de la Resolución N°. 1186 del 26 de noviembre de 2009 relativa a la revisión estructural;

- d) la suspensión ocasional de la aplicación de un crecimiento nominal cero (CNC) en la Parte de Administración del Presupuesto;
- e) el recurso en mayor medida a los Ingresos discrecionales (ID) para financiar la estructura esencial;

12. Si bien estas iniciativas han ayudado a encauzar el crecimiento de la Organización, no aportan una solución sostenible a la cuestión fundamental, puesto que la estructura esencial de la OIM, según la definieron sus Estados Miembros, sigue sin financiarse plenamente a partir de la fuente financiera previsible que son las contribuciones prorrateadas de los Estados Miembros.

#### **IV. Definición de estructura esencial**

13. Los gastos relativos a la estructura esencial de la Organización se definen, mayormente, como gastos de carácter administrativo (incluidos gastos de apoyo) del personal que asesora y se encarga de la planificación, organización, supervisión y monitoreo de la actividad global de la Organización en el contexto regional o funcional.

14. Generalmente, la estructura esencial comprende: a) personal esencial en la Sede; b) personal esencial en los dos centros administrativos localizados en Manila (CAM) y Panamá (CAP); c) personal esencial que se ocupa de las funciones regionales y de funciones extraordinarias de enlace; y d) seguridad del personal.

15. La estructura de la Sede sirve principalmente para cuestiones de política y proveer la orientación estratégica en la formulación e implementación de proyectos.

16. Los centros administrativos son una extensión de la Sede y ofrecen apoyo administrativo a todas las demás oficinas de la OIM, desde localizaciones relativamente más baratas.

17. Las funciones regionales se encargan de supervisar y apoyar las responsabilidades de las misiones en países en sus regiones, mientras que las oficinas con funciones extraordinarias de enlace se ocupan de las funciones de recaudación de fondos y otro apoyo de enlace para beneficio de toda la Organización.

#### **V. Financiamiento de la estructura esencial**

18. La Parte de Administración del Presupuesto se financia mediante contribuciones prorrateadas de los Estados Miembros, mientras que los Ingresos discrecionales (ID) provienen principalmente de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos que están sujetos al nivel de actividades implementadas; de los intereses devengados que dependen de los mercados financieros; y de las contribuciones sin destino fijo. Estas dos últimas fuentes de ingresos conforman lo que se denomina Ingresos varios.

19. Financiamiento de la estructura esencial: La estructura esencial de la Organización se financia, parcialmente, en la Parte de Administración del Presupuesto (aproximadamente el

50 por ciento) mientras que el saldo de los gastos se sufraga gracias a Ingresos discrecionales (ID). En el Anexo II se presenta la estructura esencial consolidada, financiada en la Parte de Administración del Presupuesto y mediante una porción de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, que conforman los Ingresos discrecionales (ID), y ello utilizando como base el Programa y Presupuesto aprobado para 2010 (MC/2281/Amdt.1).

20. Del presupuesto total para la Organización que asciende a unos mil millones de dólares EE.UU., tan sólo el 5 por ciento constituye el financiamiento asignado a la estructura esencial.

21. A fin de poder absorber los incrementos estatutarios obligatorios, frecuentemente hay que transferir el financiamiento de ciertos rubros de la estructura esencial de la Parte de Administración del Presupuesto al presupuesto de Ingresos discrecionales (ID), lo que acrecienta las presiones y riesgos para una sólida gestión presupuestaria de la Organización. Si bien, en los últimos años, la OIM ha tenido la suerte de registrar un incremento constante en el nivel de Ingresos discrecionales (ID), cualquier fluctuación dejaría a la Administración en situación precaria, dado que no habría fondos para financiar las funciones esenciales. En 2009, por ejemplo, debido a los bajos tipos de interés, el componente de intereses devengados de Ingresos discrecionales (ID) tuvo que ser revisado a la baja para reflejar las condiciones vigentes en el mercado.

## **VI. Restricciones del mecanismo de financiamiento vigente de la estructura esencial**

22. El Reglamento Financiero exige que la Administración establezca una provisión por cobros dudosos para las contribuciones prorrateadas pendientes de pago por dos o más años en la Parte de Administración del Presupuesto, lo que técnicamente reduce los fondos para la estructura esencial.

23. Hay Resoluciones específicas del Consejo que requieren que los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, que componen los Ingresos discrecionales, sólo se utilicen para apoyar la estructura esencial y los gastos de seguridad del personal. Por tanto, los Ingresos varios son los únicos que pueden utilizarse para apoyar a las misiones en países, pero gran parte de éstos ya se asignan automáticamente en virtud de las Resoluciones del Consejo N°. 1035 y 1150 al Fondo 1035. Ello reduce considerablemente los fondos a disposición para las misiones en países y otras necesidades y prioridades. En el Presupuesto para 2010 las asignaciones al Fondo 1035 a partir de Ingresos varios ascienden al 61 por ciento.

24. Además del costo de la estructura esencial, anualmente hay que sufragar los incrementos estatutarios obligatorios por aproximadamente 1,3 millones de francos suizos en la Parte de Administración del Presupuesto y casi un millón de dólares EE.UU. en Ingresos discrecionales (ID). Las condiciones de servicio en la OIM se atienen al Sistema Común de las Naciones Unidas y, por consiguiente, la OIM no tiene influencia alguna en las decisiones relativas a los gastos estatutarios que aprueban las Naciones Unidas, y cuya aplicación es de carácter obligatorio.

25. Habida cuenta de la actual fórmula de estimación de Ingresos discrecionales (ID), que se establece sobre la base de un promedio de los tres últimos años, y de la distribución directa de fondos, no es posible prever de manera realista, al principio del ejercicio, el nivel de Ingresos discrecionales (ID) que ha de resultar. Además, si no se alcanzan los objetivos de Ingresos discrecionales (ID), siempre habrá un lapso de tiempo antes de que se manifiesten las repercusiones de cualquier medida correctiva.

26. A lo largo de los años, se han adoptado varias resoluciones<sup>2</sup> y decisiones del Consejo que rigen el proceso presupuestario en lo referente a la estructura esencial. Durante ese período, la Organización y sus estructuras han evolucionado considerablemente. Por consiguiente, sería conveniente consolidar esas resoluciones y decisiones a fin de racionalizar el proceso presupuestario y facilitar la toma de decisiones.

## **VII. Necesidades críticas para la Organización**

27. La Administración solicita la revisión de las siguientes necesidades fundamentales con miras a integrarlas en el presupuesto esencial y financiarlas en la Parte de Administración del Presupuesto mediante las contribuciones prorrateadas de los Estados Miembros.

28. Las responsabilidades de la OIM en el enfoque de gestión por grupos: La OIM fue designada como encargada de la coordinación y gestión de campamentos en situaciones de emergencia lo que exige un compromiso institucional para satisfacer sus obligaciones. Dado que se trata de una función esencial que garantiza un papel coherente y previsible de la OIM dentro del enfoque de gestión por grupos de las Naciones Unidas, el puesto de funcionario, actualmente financiado mediante Ingresos discrecionales (ID), debería financiarse en la Parte de Administración del Presupuesto.

29. Gastos de mantenimiento de PRISM: El sistema PRISM ofrece una plataforma integrada para controlar y gestionar los recursos financieros y humanos de la Organización. El mantenimiento en curso, un componente integral de la estructura esencial de la OIM, debería sufragarse en la Parte de Administración del Presupuesto, como es el caso en todas las demás organizaciones internacionales.

30. Protección y seguridad del personal: Los Estados Miembros y la Administración comparten la responsabilidad de hacer todo lo posible para garantizar la seguridad del personal y de los bienes de la OIM a nivel mundial. Los gastos de seguridad del personal se sufragan mediante un mecanismo extraordinario de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos que permite a la OIM abonar sus cuotas anuales al Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UNDSS). La decisión de sufragar, por lo menos, las cuotas al UNDSS en la Parte de Administración del Presupuesto liberarían Ingresos discrecionales (ID) para financiar íntegramente los requisitos en materia de Normas Mínimas Operativas de Seguridad (MOSS) en todas las oficinas exteriores y mantener un saldo razonable en el mecanismo de seguridad para satisfacer cualquier gasto de evacuación imprevisto que se diera.

31. Los incrementos estatutarios obligatorios para la estructura esencial: La OIM aplica, en gran medida, para su personal las condiciones de servicio del Sistema Común de las Naciones Unidas y los incrementos estatutarios obligatorios se refieren a sueldos y prestaciones establecidas para todas las categorías del personal. Estos gastos están fuera del control e influencia de la Administración de la OIM y deberían sufragarse en la Parte de Administración del Presupuesto puesto que conciernen los puestos necesarios para mantener una estructura esencial básica mínima.

32. Otros requisitos existentes y emergentes de la estructura esencial: estas son algunas de las esferas que requieren recursos adicionales: a) la Unidad de Prensa y Comunicación que

---

<sup>2</sup> Las resoluciones y documentos pertinentes que contienen las decisiones que rigen la estructura y el proceso presupuestario se enumeran en el Anexo I a este documento.

sirve de interfase para el contacto exterior; b) el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, que es la publicación emblemática de la OIM pero que todavía no cuenta con personal dedicado ni financiamiento para los gastos de producción en los idiomas oficiales; c) las Oficinas Regionales donde todos los puestos esenciales, algunos de los cuales actualmente se asignan a proyectos, deberían financiarse en la Parte de Administración del Presupuesto; d) las funciones de respuesta de la OIM a situaciones de emergencia, a fin de que la Organización pueda reaccionar a crisis humanitarias urgentes y fomentar su creciente papel en el enfoque de gestión por grupos de las Naciones Unidas; y e) las funciones de gestión de recursos para fomentar los controles, la responsabilidad mutua, la presentación de informes y el cumplimiento de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS). Además, hay esferas emergentes que requieren mayor atención y recursos como el cambio climático y la migración, los procesos consultivos regionales, las aplicaciones tecnológicas en gestión de la migración.

### **VIII. Presupuestos de otras organizaciones internacionales**

33. La Administración comparte el parecer de los Estados Miembros de que las organizaciones internacionales tienen que responder por los fondos que se les confían y deben mantener las más altas normas de probidad financiera en la gestión de sus finanzas. Asimismo, la OIM ha demostrado, a lo largo de los años, su actitud proactiva para garantizar las más altas normas de gestión financiera y contener los gastos, a la luz del notable crecimiento registrado.

34. La Administración se ha mantenido en contacto con las oficinas encargadas de presupuestos de otras organizaciones intergubernamentales y observa que, si bien ciertas adhieren a una política de crecimiento nominal cero (CNC), las circunstancias extraordinarias, acordadas y aprobadas por sus Miembros, han dado lugar a incrementos justificados en algunas organizaciones.

35. Ello no obstante, es importante destacar que la mayoría de estas organizaciones intergubernamentales tienen presupuestos regulares financiados por sus Estados Miembros que sufragan las estructuras esenciales y los programas, confiriéndoles así la flexibilidad de absorber los gastos e incrementos estatutarios obligatorios sin que ello afecte las estructuras y funciones esenciales de gestión. También se ha observado que aportan mejoras en materia de seguridad y en los bienes, por ejemplo, sistemas de tecnología de información y actualizaciones informáticas, que se financian mediante sus presupuestos esenciales.

36. Esta flexibilidad, que se observa en muchas de estas organizaciones, es la que necesita la OIM para fomentar la administración y gestión de la Organización. Es de esperar que a través del proceso de reforma presupuestaria, los Estados Miembros tomen en consideración todo ello y aporten a la OIM una solución sostenible con relación al financiamiento de la estructura esencial.

### **IX. El camino a seguir**

37. La Administración propone que se establezca un calendario para la conclusión de estas deliberaciones y la implementación de las decisiones que adopten los Estados Miembros.

38. En la búsqueda de soluciones, la OIM adoptará una visión exhaustiva y estratégica de las necesidades estructurales y pondrá de relieve las esferas clave de las estructuras institucionales que se han atrofiado a raíz del crecimiento y evolución de la OIM. Se considera

esencial destacar la importancia estratégica de ciertas tendencias y oportunidades emergentes que la Organización no está en condiciones de encarar.

39. Por consiguiente, el año 2010 ha de servir de plataforma para sentar las bases con miras a futuros cambios e incrementos a fin de sufragar, adecuadamente, la estructura esencial. Las decisiones que se vayan a adoptar en 2010 deberán servir de base en 2011 para la elaboración del Programa y Presupuesto correspondiente a 2012.

Anexo I

**Resoluciones y documentos que rigen la estructura y el proceso presupuestario**

- Resolución del Consejo N°. 949 del 20 de noviembre de 1996: “Atribución de puestos de personal entre la Parte de Administración y la Parte de Operaciones del Presupuesto”.
- Resolución del Consejo N°. 1110 del 3 de diciembre de 2004: “Utilización de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos para sufragar puestos de personal y apoyar gastos de carácter administrativo”.
- Resolución del Consejo N°. 1111 del 3 de diciembre de 2004: “Utilización de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos para financiar los gastos de seguridad del personal”.
- Resolución del Consejo N°. 1077 del 4 de diciembre de 2002: “Solución sistémica relativa a la utilización de los excedentes registrados en la Parte de Administración del Presupuesto”.
- Resolución del Consejo N°. 1035 del 29 de noviembre de 2000: “Programa y Presupuesto para 2001”, en virtud de la cual se estableció el Fondo 1035 para prestar apoyo a Estados Miembros en desarrollo y a Estados Miembros con economías en transición.
- Resolución del Consejo N°. 1150 del 7 de junio de 2007: “Estrategia de la OIM”, en virtud de la cual se estableció la Línea presupuestaria 2 de apoyo a Estados Miembros en desarrollo y a Estados Miembros en economías en transición.
- Información de base sobre la planificación presupuestaria y cuestiones conexas (documento MC/EX/660 de fecha 27 de mayo de 2004).
- Mecanismo de previsión y reserva de Ingresos discrecionales (documento MC/EX/698 de fecha 22 de junio de 2009).

**Anexo II**

**ESTRUCTURA ESENCIAL CONSOLIDADA BASADA EN EL PROGRAMA Y PRESUPUESTO PARA 2010**

ESTRUCTURA ESENCIAL - 2010	Presupuesto de Administración		Total Admin (francos suizos)	Ingresos Discrecionales		Total Ingresos Discrecionales (ID) (dólares EE.UU.)	Total General		
	Funcionarios	Empleados		Funcionarios	Empleados		Funcionarios	Empleados	Admin e ID (en Dóls. EE.UU.)
<b>SEDE</b>									
Oficina del Director General	14	4	4 521 000	4	2	1 018 000	18	6	4 915 400
Políticas/Estrategia	13	11	4 643 000	11		1 788 000	24	11	5 790 600
Administración	19	19	7 886 000	6	7	2 653 000	25	26	9 451 300
Apoyo Operativo	16	7	4 792 000	6	1	1 418 000	22	8	5 549 000
Gastos generales de oficina			7 315 000			50 000			6 356 000
<b>Total Sede</b>	<b>62</b>	<b>41</b>	<b>29 157 000</b>	<b>27</b>	<b>10</b>	<b>6 927 000</b>	<b>89</b>	<b>51</b>	<b>32 062 300</b>
<b>Centros Administrativos</b>									
Centro Administrativo de Manila	2	12	675 000	11	92	3 970 000	13	104	4 551 800
Centro Administrativo de Panamá	1	1	247 000	1	18	840 000	2	19	1 052 900
<b>Centros Administrativos</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>922 000</b>	<b>12</b>	<b>110</b>	<b>4 810 000</b>	<b>15</b>	<b>123</b>	<b>5 604 700</b>
<b>MFR y MFEE</b>									
África y el Medio Oriente (incluido Centro de Fortalecimiento Institucional)	5	5	1 566 000	13	25	3 206 000	18	30	4 556 000
Américas	7	5	1 956 000	2	18	2 098 000	9	23	3 784 300
Asia	7	4	1 994 000	7	16	2 012 000	14	20	3 731 000
Europa	11	3	3 029 000	5	17	2 498 000	16	20	5 109 200
<b>Total MFR/MFEE</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>8 545 000</b>	<b>27</b>	<b>76</b>	<b>9 814 000</b>	<b>57</b>	<b>93</b>	<b>17 180 500</b>
<b>General</b>									
Actividades Generales				6	2	1 709 000	6	2	1 709 000
Prestaciones para el personal			1 170 000						1 008 600
PRISM						2 800 000			2 800 000
Rotación						500 000			500 000
Seguridad del personal						6 300 000			6 300 000
Actividades y estructuras no presupuestadas						140 000			140 000
<b>Total General</b>			<b>1 170 000</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>11 449 000</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>12 457 600</b>
<b>TOTAL ESTRUCTURA ESENCIAL</b>	<b>95</b>	<b>71</b>	<b>39 794 000</b>	<b>72</b>	<b>198</b>	<b>33 000 000</b>	<b>167</b>	<b>269</b>	<b>67 305 100</b>
Recortes por identificar			( 406 000)						( 350 000)
<b>TOTAL REVISADO ESTRUCTURA ESENCIAL</b>	<b>95</b>	<b>71</b>	<b>39 388 000</b>	<b>72</b>	<b>198</b>	<b>33 000 000</b>	<b>167</b>	<b>269</b>	<b>66 955 100</b>
Ingresos varios						8 000 000			8 000 000
<b>TOTAL GENERAL INGRESOS DISCRECIONALES</b>	<b>95</b>	<b>71</b>	<b>39 388 000</b>	<b>72</b>	<b>198</b>	<b>41 000 000</b>	<b>167</b>	<b>269</b>	<b>74 955 100</b>