

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Vigésima segunda Reunión

ACTUALIZACIÓN DE LAS REGLAMENTACIONES PRESUPUESTARIAS

ACTUALIZACIÓN DE LAS REGLAMENTACIONES PRESUPUESTARIAS

Antecedentes

1. Considerando que las reglamentaciones presupuestarias de la OIM habían sido objeto de una actualización hacía ya más de 5 años, mediante una amplia revisión aprobada por el Comité Ejecutivo en virtud de su Resolución N° 134, del 3 de julio de 2012, era preciso actualizar las normas para que reflejasen la evolución y el crecimiento de la Organización y para proporcionarle la mayor flexibilidad posible. En 2017, el Grupo de Trabajo inició sus deliberaciones sobre las propuestas para la actualización de las reglamentaciones, conforme a lo estipulado en el nuevo mandato conferido. En las reuniones celebradas el 28 de septiembre de 2017 y el 24 de octubre de 2017, el Grupo de Trabajo consideró las propuestas consignadas en los documentos de reunión respectivos WG/BR/2017/5 y WG/BR/2017/7, (disponibles en inglés). En la más reciente reunión del Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria, celebrada el 27 de febrero de 2018, la Administración presentó el documento WG/BR/2018/1 (disponible en inglés) que contenía las propuestas revisadas para la actualización de las reglamentaciones y resoluciones presupuestarias de la OIM. En esa reunión, el Grupo de Trabajo alcanzó un consenso en cuanto a las propuestas presentadas.

2. Habida cuenta del Informe de la Presidenta del Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria, consignado en el documento S/22/6, del 9 de abril de 2018, el Grupo de Trabajo, recomienda al Comité Permanente de Programas y Finanzas que adopte las enmiendas a las reglamentaciones presupuestarias que se hallan en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1, a tenor de lo dispuesto en la Resolución del Consejo N° 1360, del 1° de diciembre de 2017, en virtud de la cual el Consejo invitó al Comité Permanente a que adopte, en nombre del Consejo, todas las medidas que se considerasen necesarias con relación a cualquier propuesta que formule el Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria que esté lista para ser examinada.

3. El fundamento de las enmiendas se esboza nuevamente más adelante, al enunciar el nuevo texto propuesto seguido de aquel de las disposiciones existentes, contenidas principalmente en la Resolución del Comité Ejecutivo N° 134, del 3 de julio de 2012. Las demás disposiciones de dicha Resolución que no han sido objeto de cambios sustanciales se mantienen tal cual en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1 y no se enuncian más adelante.

4. Cabe destacar que la numeración de los párrafos en la Resolución N° 134 se reiniciaba al principio de cada sección. Ahora bien, con el propósito de facilitar la referencia y ser coherentes con las prácticas editoriales institucionales, los párrafos en el nuevo proyecto de resolución se han numerado de manera consecutiva a lo largo de todo el documento.

Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional

5. El Mecanismo de Previsión y Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional (IAO) se describe en la Sección VI de la Resolución N° 134. Dicho Mecanismo fue establecido con el propósito de garantizar el financiamiento de una estructura esencial de gastos relativamente fija, recurriendo a una fuente de recursos variable, a saber, los Ingresos de Apoyo Operacional, resultantes principalmente de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. El presupuesto de la estructura esencial se elabora anualmente sobre la base de un presupuesto administrativo y una previsión de los Ingresos de Apoyo Operacional. En vista de que no es posible conocer el importe exacto de los Ingresos de Apoyo Operacional por adelantado, se presta un cuidado especial en establecer una previsión conservadora sobre la base de un promedio de los tres últimos años y mediante la evaluación de los gastos y tendencias más recientes. A raíz del enfoque adoptado, los ingresos reales han sobrepasado sistemáticamente el presupuesto y dado lugar a un excedente que ha sido incorporado en la Reserva

de Ingresos de Apoyo Operacional. Si hubiera un año en que los recursos reales fuesen inferiores a los presupuestados, el descubierto se cubrirá mediante una deducción en la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional.

6. La Sección VI de la Resolución N° 134 requiere una revisión, puesto que las condiciones consignadas han quedado obsoletas. Concretamente, se recomiendan enmiendas en el párrafo 1 y en el inciso g) del párrafo 3, mediante la adición de un nuevo texto propuesto. Los principales cambios se describen a continuación.

Cambios propuestos

7. La Sección VI de la Resolución N° 134 describe la metodología para establecer las previsiones del nivel presupuestario de los Ingresos de Apoyo Operacional. El texto especifica que se utilizará como base o punto de partida el promedio de los tres últimos años para establecer una previsión presupuestaria con un margen de variación del 10 por ciento. Ello no obstante, este cálculo, de carácter histórico y retroactivo, no es conveniente a la luz del entorno actual en la OIM, donde la situación financiera varía constantemente. Con ese cálculo, obviamente, no se podía predecir los considerables incrementos registrados en los niveles de los Ingresos de Apoyo Operacional, resultantes del crecimiento de la cartera de proyectos de la OIM y de la decisión que adoptara el Consejo en noviembre de 2013, de incrementar del 5 al 7 por ciento la tasa porcentual de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. Esos hechos trajeron consigo notables cambios de un año al otro e hicieron que fuera imposible basarse en las tendencias de los últimos tres años para proyectar los niveles presupuestarios futuros. Habida cuenta de que al efectuar previsiones en un entorno en constante cambio solo puede considerarse válido el resultado del ejercicio anterior, se propone una enmienda al texto del párrafo 1 para que el punto de partida sea el año anterior, con la debida consideración de las tendencias vigentes y previstas, incluidos nuevos proyectos o cambios en proyectos existentes. La enmienda propuesta sería la siguiente:

Texto de las disposiciones existentes (párrafo 1 de la Sección VI de la Resolución N° 134)

1. La cuantía de Ingresos de Apoyo Operacional prevista en el presupuesto se establecerá utilizando como base o punto de partida los resultados de los tres años anteriores, extraídos de los informes financieros y documentos presupuestarios de la Organización. El nivel presupuestario se mantendrá dentro de un margen de variación al alza o a la baja del 10 por ciento del promedio de los tres últimos años.

Texto propuesto en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1

19. La cuantía de los Ingresos de Apoyo Operacional prevista en el presupuesto se establecerá utilizando como base o punto de partida los resultados reales del año anterior, extraídos del Informe Financiero y documentos presupuestarios de la Organización. A la hora de establecer las previsiones del nivel presupuestario se tendrán en cuenta las tendencias vigentes y previstas, incluidos importantes nuevos proyectos o cambios en proyectos existentes.

8. La enmienda propuesta daría lugar a previsiones de los Ingresos de Apoyo Operacional más realistas, basadas en consideraciones transparentes de los resultados del ejercicio anterior y en una evaluación de las tendencias vigentes. Si bien el promedio establecido sobre la base de los últimos tres años ofrecía cierta previsibilidad, no tenía en cuenta la evolución de las tendencias migratorias, que repercuten en la labor de la Organización. De ahí la acumulación de un importante saldo en la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional. En caso de aprobarse la enmienda, este enfoque permitiría

establecer un nivel presupuestario anual que se sometería a la consideración de los Estados Miembros como parte del proceso de aprobación del presupuesto y con los justificativos correspondientes.

9. De conformidad con esta propuesta de enmienda, también se sugiere suprimir las referencias al promedio de tres años en el texto de los incisos d) y f) del párrafo 3 en la Sección VI de la Resolución Nº 134.

10. En el inciso g) del párrafo 3 de la Sección VI de la Resolución Nº 134, se describen las restricciones relativas al nivel de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional. El texto especifica que la cuantía de la Reserva no debe sobrepasar los 5 millones de dólares EE.UU., hecho que, a la luz de los importantes incrementos registrados en la misma desde la adopción de ese texto, ya no refleja la situación actual. Cuando el Grupo de Trabajo abordó esta cuestión por primera vez en 2011, la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional contaba con un saldo al final del ejercicio de poco más de 4 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, ese saldo aumentó rápidamente para alcanzar los 33 millones de dólares EE.UU. al 31 de diciembre de 2016. A continuación, se presenta un desglose del incremento registrado entre 2009 y 2016. Una vez que se haya aprobado el Informe financiero del ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2017 se incorporará el importe adicional correspondiente a ese año por la suma de 4,7 millones de dólares EE.UU.

Saldo en la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional, al 31 de diciembre (en dólares EE.UU.)

2009	1 110 742
2010	4 284 999
2011	10 603 441
2012	13 813 770
2013	13 509 971
2014	22 305 616
2015	25 008 537
2016	33 175 898

11. Cabe destacar que en el periodo comprendido entre 2009 y 2016, se acrecentaron en la OIM de manera notable la membresía, las actividades de proyectos, la plantilla de personal y el financiamiento. Ese crecimiento entraña mayores riesgos financieros. De ahí que sea motivo de beneplácito el aumento registrado en la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional, puesto que ese saldo de mayor cuantía ha de servir para mitigar los riesgos conexos a la ampliación de la presencia de la Organización a escala mundial. Dado que es previsible que la Organización evolucione y crezca aún más en los próximos años, es necesario revisar el texto y retirar cualquier restricción que estipule un importe fijo que pronto podría quedar obsoleto, en favor de un requisito mínimo basado en una escala móvil reajutable en función de la evolución de la magnitud tanto del tamaño como de la presencia de la Organización. Por consiguiente, la Administración recomienda que el texto se enmiende de la siguiente manera.

Texto de las disposiciones existentes (inciso g) del párrafo 3 de la Sección VI de la Resolución Nº 134)

- g) La cuantía de la reserva de Ingresos de Apoyo Operacional ascenderá a un máximo de 5 millones de dólares EE.UU. La Administración presentará propuestas a los Estados Miembros en cuanto a la utilización de la reserva cuando esta sobrepase los 5 millones de dólares EE.UU.;

Texto propuesto en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1

21 g) La cuantía de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional se mantendrá al 1 por ciento de los gastos totales de la Organización, conforme a lo informado al 31 de diciembre del ejercicio anterior. La Administración presentará propuestas a los Estados Miembros, en el presupuesto anual o en sus revisiones, en cuanto la utilización de la Reserva cuando esta sobrepase el importe establecido en los criterios antes enunciados.

12. En vista de que el propósito primordial de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional es ayudar a garantizar el financiamiento de la estructura esencial, el texto *supra* propone un umbral de cálculo conmensurable con los gastos esenciales de la Organización, a saber, el 1 por ciento de los gastos totales, puesto que la capacidad de la estructura esencial depende, en gran medida, de los gastos totales de la Organización. En 2016, el 1 por ciento de los gastos totales ascendió a 16 millones de dólares EE.UU. y entre 2014 y 2016 este promediaba los 15,5 millones de dólares EE.UU. Utilizando estos criterios, el saldo mínimo para la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional debería ser de 16 millones de dólares EE.UU. Por ello, la Administración propone se establezca este saldo mínimo dado que constituiría una cuantía de protección adecuada para la estructura esencial. Dicho saldo podría ser objeto de una revisión trienal para evaluar su pertinencia.

13. El texto original contenido en el inciso g) del párrafo 3, si bien destaca que la Administración puede presentar propuestas en cuanto a la utilización del excedente en el saldo de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional, no establece orientaciones o criterios específicos para dicha utilización. A fin de asegurar que los fondos se utilicen con fines estratégicos, se recomienda el establecimiento de ciertos criterios. El texto de un inciso adicional, consecutivo al inciso g) del párrafo 21, podría rezar lo siguiente:

Texto propuesto en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1

21 h) Las propuestas para la utilización del excedente en el saldo de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional deberán ser de carácter estratégico, apoyar los objetivos de la Organización a largo plazo y, por ende, estar relacionados, en términos generales, con: i) la consolidación de las funciones esenciales; ii) el apoyo al fomento de la capacidad normativa y de coordinación; o iii) la adquisición de activos fijos, incluidos bienes.

14. Cabe destacar que, al añadir el inciso adicional propuesto *supra*, sería necesario volver a numerar los incisos h) e i) del párrafo 3 de la Resolución Nº 134 que en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1 corresponden, respectivamente, a los incisos i) y j) del párrafo 21.

15. A la luz de lo antedicho, la Administración propone que la diferencia de 17.175.898 dólares EE.UU. entre el saldo de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional al 31 de diciembre de 2016 y el saldo mínimo propuesto de 16 millones de dólares EE.UU. se utilice en líneas generales en las esferas que se enuncian a continuación, en virtud de lo dispuesto en el inciso h) del párrafo 21 propuesto antes mencionado, por tratarse de inversiones estratégicas en aras de los intereses a largo plazo de la Organización. En el marco del proceso de aprobación del presupuesto de la Organización se formularán propuestas concretas para consideración de los Estados Miembros en las tres esferas siguientes:

a) Consolidación de las funciones esenciales: El crecimiento de la Organización conlleva la necesidad de reforzar las funciones esenciales para fomentar, entre otros, la coherencia institucional, la capacidad operacional, así como el control financiero y administrativo.

- b) Apoyo al fomento de la capacidad normativa y de coordinación: Esto consiste en promover los objetivos a largo plazo de la Organización en esferas tales como la gestión del conocimiento, la capacidad normativa y de coordinación, y la labor de defensa.
- c) Adquisición de activos fijos, incluidos bienes: Ello se refiere, por ejemplo, al establecimiento de criterios para adquirir edificios de oficinas, dado que los costos de alquiler representan un gasto considerable para la Organización; mejoras en el sistema de las tecnologías de la comunicación; así como otras iniciativas estratégicas.

Reserva para imprevistos

16. La Reserva para imprevistos consigna una cuantía muy inferior a la de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional, pero cuenta con un largo historial y ha sido objeto de cinco resoluciones del Consejo, adoptadas entre 1959 y 1967, y que se incluyeron como Anexo 2 al documento WG/BR/2018/1 (disponible en inglés). El saldo de la Reserva para imprevistos no ha sufrido cambio alguno desde 1967 cuando, a tenor de la Resolución del Consejo N° 413, del 17 de noviembre de 1967, se incrementó su cuantía en 250.000 dólares EE.UU. para alcanzar el nivel actual de 1 millón de dólares EE.UU. La Resolución N° 413 también contiene el texto más reciente para describir su utilización. Los párrafos dispositivos 3 y 4 rezan lo siguiente:

Texto de las disposiciones existentes (Resolución N° 413)

- 3. Mantener la Reserva para imprevistos para su utilización en circunstancias imprevistas y para hacer frente a situaciones críticas provenientes de un desequilibrio entre los traslados que están adecuadamente cubiertos por contribuciones gubernamentales y los que no lo están;
- 4. Que la Reserva para imprevistos podrá ser utilizada previa aprobación del Consejo o, si la urgencia del caso no diese tiempo para ello, la del Comité Ejecutivo, quedando entendido que se informará al Consejo en la siguiente reunión;

Cambios propuestos

17. Si bien la Reserva para imprevistos tiene cierta valía a la hora de mitigar el riesgo, no existe una razón para que se mantenga separada de una Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional mucho más cuantiosa, que tiene el mismo cometido. Es más, el texto supra es obsoleto, puesto que data de antes de 1993, cuando se introdujo en la OIM el actual modelo institucional de asignación de gastos a proyectos, además hace referencia al ahora extinto Comité Ejecutivo. Por consiguiente, la solución más adecuada y simple consistiría en incorporar la Reserva para imprevistos en aquella mucho más cuantiosa de Ingresos de Apoyo Operacional, eliminando así la superposición de objetivos de ambas reservas, y acrecentando aún más la capacidad de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional para cumplir con su cometido. La Reserva para imprevistos, que fue establecida para hacer frente a situaciones inesperadas, podría integrarse en el seno de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional. Con ese fin, se recomienda la inclusión de un párrafo adicional al final de la Sección VI del proyecto de resolución propuesto que rece lo siguiente:

Texto propuesto en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1

- 22. En vista de que los propósitos de la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional y la Reserva para imprevistos se superponen, y puesto que no existe motivo para mantenerlas por separado, se procederá al cierre de la Reserva para imprevistos y se transferirá el saldo a la Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional.

Tasa porcentual de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos

18. La Sección III de las disposiciones existentes de la Resolución N° 134 también será objeto de una actualización para reflejar la modificación de la tasa porcentual de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, efectuada en virtud de la Resolución del Consejo N° 1265, del 26 de noviembre de 2013. En el inciso b) del párrafo dispositivo 1 de la Resolución N° 1265 se estableció la tasa porcentual al 7 por ciento. Las enmiendas propuestas serían las siguientes:

Texto de las disposiciones existentes (párrafo 1 de la Sección III de la Resolución N° 134)

1. El porcentaje de base de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos ha de ser del 5 por ciento del total de los gastos para todas las actividades de proyectos.

Texto propuesto en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1

6. A tenor de lo dispuesto en la Resolución del Consejo N° 1265, del 26 de noviembre de 2013, el porcentaje de base de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos ha de ser del 7 por ciento del total de los gastos para todos los nuevos proyectos.

Texto de las disposiciones existentes (párrafo 5 de la Sección III de la Resolución N° 134)

5. El Director General dispondrá de un mecanismo para controlar de manera transparente los ingresos provenientes del 1 por ciento del total del 5 por ciento aplicado a los programas referidos en el párrafo III.1 *supra*, y del 2,5 por ciento del porcentaje del 12 por ciento de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos en los programas a los que se hace referencia en el párrafo III.2 *supra*, e igualmente, la porción prorrateada de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos en el párrafo III.3 *supra* a efectos de sufragar los gastos de participación de la OIM en el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UNDSS) y, dentro de los límites de los recursos disponibles, para cumplir con los requisitos de las normas mínimas de seguridad operativa (MOSS), evacuaciones y otros gastos de seguridad del personal.

Texto propuesto en el proyecto de resolución S/22/L/4/Rev.1

10. El Director General dispondrá de un mecanismo para controlar de manera transparente los ingresos provenientes del 1 por ciento del total del 7 por ciento aplicado a los programas referidos en el párrafo 6 *supra*, y del 2,5 por ciento de la tasa porcentual del 12 por ciento de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos en los programas a los que se hace referencia en el párrafo 7 *supra*, e igualmente, la porción prorrateada de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos que figura en el párrafo 8 *supra*, a efectos de sufragar los gastos de participación de la OIM en el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas y, dentro de los límites de los recursos disponibles, para cumplir con los requisitos de las normas mínimas de seguridad operativa, evacuaciones y demás gastos de seguridad del personal.

Conclusión y próximas medidas

19. Por consiguiente, se solicita al Comité Permanente de Programas y Finanzas que examine y apruebe las enmiendas antes mencionadas, a tenor de lo dispuesto en la Resolución N° 1360, del 1º de diciembre de 2017, en virtud de la cual el Consejo invitó al Comité Permanente a adoptar, en nombre del Consejo, cualquier propuesta que formule el Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria que esté lista para ser examinada. El texto revisado propuesto atinente al Mecanismo de Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional y a la Reserva para imprevistos, así como las enmiendas relativas a la tasa porcentual de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, vigente tras la adopción de la Resolución del Consejo N° 1265, del 26 de noviembre de 2013, se esbozan en el proyecto de resolución relativo a las Reglamentaciones y prácticas presupuestarias, consignado en el documento S/22/L/4/Rev.1, que se somete a consideración del Comité Permanente de Programas y Finanzas para su aprobación.