



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

**CONSULTAS INFORMALES SOBRE
CUESTIONES PRESUPUESTARIAS
Y ADMINISTRATIVAS**

IC/2005/5
DISTRIB. LIMITADA

Original: inglés
Ginebra, 16 de junio de 2005

**PROPUESTA PARA MODIFICAR LA POLÍTICA
DE PORCENTAJES DE INGRESOS POR GASTOS GENERALES
A CARGO DE PROYECTOS QUE APLICA LA OIM**

22 de junio de 2005

PROPUESTA PARA MODIFICAR LA POLÍTICA DE PORCENTAJES DE INGRESOS POR GASTOS GENERALES A CARGO DE PROYECTOS QUE APLICA LA OIM

Introducción

1. Con el correr de los años, las actividades de la OIM se han ampliado y diversificado, y la experiencia ha demostrado que el porcentaje del 12 por ciento que aplica la Organización en concepto de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos únicamente sobre **gastos de personal y oficina** parece demasiado elevado a ciertos donantes y otros asociados que están acostumbrados a los porcentajes que aplican otros organismos, es decir, a un porcentaje del **total** de los gastos de cualquier proyecto. Asimismo, en algunas actividades hay cierto grado de subjetividad a la hora de determinar los gastos de personal y oficina en comparación a los gastos operativos lo que da lugar a largas deliberaciones con los administradores de proyectos. La Administración considera que sería conveniente que la OIM aplicase un porcentaje inferior de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos sobre los gastos totales en lugar de aplicar el porcentaje actual que sólo concierne los gastos de personal y oficina.
2. Por consiguiente, la Administración invita a los Estados Miembros a considerar un cambio en la política de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos a fin de que sea un porcentaje de los gastos totales y no únicamente de los gastos de personal y oficina.

Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos - Antecedentes

3. Hasta 1993, gran parte de los gastos de personal y oficina de la OIM no se asignaba a las actividades de proyectos, razón por la cual hubo un descubierto estructural durante años. A fin de rectificar esa situación, se decidió asignar todos los gastos de personal y oficina de los proyectos directamente a las actividades específicas.
4. En consecuencia, en 1994, la OIM adoptó un sistema de gestión de proyectos denominado "*projectization*" (asignación de gastos a proyectos) en virtud del cual cada actividad se define como un proyecto y todos los costos directos relacionados con su puesta en práctica se incluyen en el presupuesto. Cada proyecto se considera por separado y hay un administrador por proyecto que se cerciora de una utilización eficaz de los ingresos a los fines previstos.
5. A fin de sufragar los gastos indirectos de apoyo administrativo, y tras una revisión de la situación, de los tipos de programas y del nivel de los gastos en ese entonces, los Estados Miembros acordaron fijar los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos al 9,5 por ciento, imputables a los gastos de personal y oficina de todos los proyectos.
6. Los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos son un porcentaje que se imputa a cada proyecto para sufragar gastos administrativos indirectos (de gestión, de personal administrativo y de seguridad) en la Sede y en el terreno, necesarios para apoyar el proyecto, pero que no están directamente relacionados con una actividad específica. Este porcentaje sirve para cuantificar el valor de las contribuciones por gastos indirectos de cada proyecto.
7. La estimación de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos se basa en una evaluación de: a) el nivel previsto de gastos de personal y oficina; b) el volumen previsto de actividades de proyecto; y c) las tendencias extraídas de los resultados reales de años anteriores.

El porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos se revisa periódicamente para cerciorarse de que sufraga adecuadamente los gastos indirectos asociados con la puesta en práctica de proyectos.

Evolución del porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos en la OIM

8. Con los años, la OIM ha ido ampliando la prestación de servicios en lugares donde la seguridad es motivo de preocupación, incluido el apoyo humanitario en situaciones de emergencia y posconflicto. Ello condujo a la Organización a suscribir, en 1998, un acuerdo de servicios de seguridad con el Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSECOORD). Habida cuenta del deterioro de la seguridad en el mundo y del aumento de los gastos conexos a la participación en el mecanismo de seguridad de las Naciones Unidas aumentaban, la Administración tuvo que encontrar medios para sufragar el incremento de los gastos de la participación de la OIM en el mecanismo de UNSECOORD ahora denominado Departamento de Seguridad y Vigilancia (UNDSS) puesto que los Estados Miembros no estaban dispuestos a financiar los gastos de seguridad del personal en la Parte de Administración del Presupuesto.

9. En la Octogésima cuarta Reunión del Consejo, celebrada en diciembre de 2002, los Estados Miembros, en virtud de la Resolución N° 1076 (LXXXIV), aprobaron la propuesta de la Administración a fin de incrementar los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos del 9,5 al 12 por ciento sobre los gastos de personal y oficina. Los ingresos resultantes del incremento del 2,5 por ciento se consagrarían a satisfacer los requisitos financieros de la participación en el Departamento de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas y otros gastos pertinentes de seguridad del personal. El cambio en el porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, que pasó del 9,5 al 12 por ciento de los gastos de personal y oficina, se fue aplicando de manera escalonada.

10. Actualmente, los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos imputados a cada proyecto de la OIM ascienden al 12 por ciento de los gastos de personal y oficina incurridos (de los cuales, el 2,5 por ciento se consagra a gastos de seguridad).

11. Las propuestas relativas a la utilización de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos se presentan anualmente a los órganos rectores de la OIM como parte del Programa y Presupuesto.

Consideraciones para cambiar la política de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos

12. La política de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos entró en vigor en 1994 y fue revisada en 2003, para tener debidamente en cuenta los gastos de participación de la OIM en UNSECOORD. Durante este tiempo, las actividades han registrado considerables cambios, por ejemplo, hay una reducción en la proporción de actividades de transporte, cuyos gastos de personal y oficina son proporcionalmente muy reducidos y han aumentado en actividades de cooperación técnica y fortalecimiento institucional donde los gastos de personal constituyen la mayoría de los gastos del proyecto. Es más, hay actividades en las que es difícil diferenciar claramente los gastos de personal y oficina de los gastos operativos.

13. Para mantener la eficacia en función de los costos de la OIM, es preciso revisar estructuras y procesos financieros y administrativos de conformidad con la naturaleza cambiante de los factores internos y externos que inciden en la labor de la Organización. La política de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos es una de las esferas que cabe modificar. Al igual que con otros cambios estructurales o administrativos, la Administración propone que aquella referente a la política de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos se lleven a la práctica de manera gradual y escalonada.

14. Las razones que exhortan a este cambio y al resultado deseado por el cambio antedicho en el porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos de la OIM son:

- conferir transparencia a la metodología (para evitar cualquier diferencia de interpretación entre los gastos de personal y oficina y los gastos operativos);
- alinear el porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos de la OIM para que sea acorde con las prácticas de otras organizaciones;
- facilitar la revisión y comparación para los interlocutores de la OIM;
- regularizar la práctica existente, puesto que algunos casos de financiamiento ya se basan en los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos por gastos totales (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Unión Europea (UE)), para garantizar que el 12 por ciento estándar de gastos de personal y oficina se sufraguen debidamente.

Ilustración del efecto del cambio propuesto en los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos en proyectos tipo

15. A continuación, se esbozan los distintos importes de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos resultantes para tres proyectos tipo:

	Escenario A	Escenario B	Escenario C
	Gastos de personal y oficina elevados (80 % del presupuesto total)	Gastos de personal y oficina promedio (50 % del presupuesto total)	Gastos de personal y oficina bajos (20 % del presupuesto total)
Gastos de personal y oficina	320.000	200.000	80.000
Gastos operativos	80.000	200.000	320.000
Total de los gastos presupuestados	400.000	400.000	400.000
Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos del 12 % sobre gastos de personal y oficina	38.400	24.000	9.600
Diferencia	18.400 menos de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos	4.000 menos de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos	10.400 adicionales de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos

16. Para los proyectos que tienen una elevada proporción de gastos de personal y oficina en el presupuesto total, los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos sobre costos totales reducirían el importe de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos resultantes de gastos de personal y oficina. Para los proyectos que tienen una elevada proporción de gastos operativos en el presupuesto total, los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos sobre los gastos totales aumentarían el importe de los mismos.

Resumen de la evolución de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos en la OIM

17. A continuación, se presenta una sinopsis de la evolución de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos desde 2003, incluida una previsión presupuestaria para 2005.

	Revisión del Presupuesto de 2005 (MC/EX/665)	2004 (MC/2172) Real	2003 (MC/2140) Real
	(en millones de dólares EE.UU.)		
Total del presupuesto y gastos de personal y oficina	180,7	158,9	128,7
Total presupuesto/gastos	899,2	607,9	413,5
Gastos de personal y oficina como porcentaje de los gastos totales	20,1%	26,1%	31,1%
Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos (9,5 %)	13,1	13,5	10,5
Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos (2,5 %)	3,0	3,0	1,9
Total de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos	16,1	16,5	12,4

Porcentajes de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos aplicados por otras organizaciones

18. A partir de la información acopiada por la Administración, se observa que los porcentajes de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos aplicados por las Naciones Unidas y otras organizaciones son:

Naciones Unidas:	el 13 por ciento de los gastos totales
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:	del 5 al 7 por ciento de los gastos totales
Comité Internacional de la Cruz Roja:	el 6,5 por ciento de los gastos totales
Programa Mundial de Alimentos:	el 7 por ciento de los gastos totales
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados:	el 7 por ciento de los gastos totales

19. También cabe destacar que la red financiera y presupuestaria del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de las Naciones Unidas (HLCM) está realizando un estudio sobre los gastos de apoyo relativos a actividades extrapresupuestarias a fin de acordar una perspectiva común para la recuperación de los gastos, de intercambiar información y de debatir criterios sobre la distribución de los gastos de apoyo. La información de que se dispone actualmente sobre esta revisión, deja entrever que no es posible aplicar un porcentaje único, debido al carácter diferente de las actividades que dan lugar a distintas estructuras financieras y de gastos en las organizaciones.

20. La metodología aplicada por los distintos organismos de las Naciones Unidas varía al igual que el contenido de los sistemas de apoyo de gastos programáticos respectivos. Ello no obstante, los organismos gravitan en torno a un porcentaje promedio del 7 por ciento, con una creciente recuperación de gastos adicionales al imputar ciertas funciones de apoyo (presentación de informes, evaluaciones, supervisión de misiones e incluso gastos de personal) directamente a los gastos del proyecto.

Recomendación sobre el porcentaje de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos y el proceso de puesta en práctica propuesto

21. La Administración propone un porcentaje de **ingresos por gastos generales a cargo de proyectos del 5 por ciento sobre los gastos totales**, que se repartirá en el 1 por ciento para sufragar la participación de la OIM en el UNDSS y financiar otros gastos de seguridad y el 4 por ciento como ingresos por gastos generales a cargo de proyectos normales. Como en el pasado, el importe asignado a la seguridad seguirá siendo extraído y objeto de informes separados.

22. La experiencia ha demostrado que no todos los gastos están sujetos a ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. En lo que atañe a los gastos de personal y oficina, la principal excepción son los proyectos financiados mediante Ingresos discrecionales que no están sujetos a ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. Para los gastos operativos, las enormes cantidades pagadas en el marco de los programas de indemnización no pueden tenerse en cuenta en los cálculos totales de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. Si utilizamos los gastos reales correspondientes a 2004, la Administración estima que, tras tener debidamente en cuenta los factores antes mencionados, la base reajustada para calcular los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos sobre los gastos de personal y oficina y los gastos totales, serán de 142 millones de dólares EE.UU. y de 426 millones de dólares EE.UU., respectivamente.

23. Habida cuenta de la diversidad de proyectos de la OIM, cualquier revisión del porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos deberá llevarse a la práctica de manera gradual y escalonada. Si se aprueba una nueva política sobre el porcentaje de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, ésta entrará en vigor para los nuevos proyectos que se inicien a partir de enero de 2006, pero bien podrían no aplicarse inmediata y automáticamente a los proyectos existentes. Los proyectos actualmente en curso que llegarán a su fin próximamente seguirán manteniendo el porcentaje del 12 por ciento. Mientras que otros proyectos probablemente tendrán que aplicar el nuevo porcentaje a la larga o requerirán negociaciones específicas antes de aplicar dicho porcentaje.

24. Por consiguiente, la Administración supone que tan sólo una parte de los proyectos en curso adoptaría inmediatamente el nuevo porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. Habida cuenta que es necesario un periodo de transición, el nuevo porcentaje de

ingresos por gastos generales a cargo de proyectos tendría que ser probado durante varios años antes de revisar su nivel (por lo menos hasta finales de 2008, último año en las previsiones que se presentan más adelante).

25. La Administración estima que únicamente el 25 por ciento de los proyectos podrá aplicar el nuevo sistema de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos en 2006, puesto que la mayoría será una continuación de proyectos iniciados en 2005 o se habrían negociado antes de la aprobación de esta nueva política de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. Asimismo, la Administración estima que en 2007, el 50 por ciento de los proyectos aplicará el nuevo porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos y en 2008 el 75 por ciento. Sobre la base de estas hipótesis, se presenta el siguiente cuadro que resume el total de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos previsto para los próximos tres años, utilizando para ello las previsiones de la base de gastos de 2004 que figura en el párrafo 22.

	Porcentaje de proyectos - antiguo sistema (12 % de gastos de personal y oficina)	Porcentaje de proyectos - nuevo sistema (5 % de los gastos totales)	Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos para UNDSS y gastos de seguridad (millones de dólares EE.UU.)	Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos normales de la OIM (millones de dólares EE.UU.)	Total previsto de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos (millones de dólares EE.UU.)
2006	75%	25%	3,7	14,4	18,1
2007	50%	50%	3,9	15,3	19,2
2008	25%	75%	4,1	16,1	20,2

26. La Administración estima que, del total de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos del 5 por ciento, será necesario el 1 por ciento para sufragar los gastos de participación de la OIM en UNDSS y otros gastos de seguridad. Los cálculos de este cuadro tienen en cuenta la hipótesis antedicha.

27. Como ya es práctica, cualquier excedente o déficit será transferido al ejercicio siguiente hasta la siguiente revisión del porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, que se efectuaría después de 2008. Los informes figurarán en los estados financieros anuales de la OIM, que son objeto de auditoría por los Interventores Exteriores de Cuentas de la OIM, a fin de que los Estados Miembros puedan evaluar la situación real de los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos en cualquier momento durante el periodo de transición.

Conclusión

28. La Administración considera que una nueva política de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos y la aplicación de un porcentaje del 5 por ciento de los gastos totales permitirá que la OIM siga siendo eficaz en función de los costos y mejorará la transparencia de su estructura de gastos. La Administración mantendrá informados a los Estados Miembros y a los donantes interesados a fin de ilustrar el efecto de la nueva política de porcentaje de ingresos por gastos generales a cargo de proyectos para que sea posible comparar el antiguo y nuevo sistema y así facilitar la toma de decisiones a los donantes.