



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

DÉCIMA REUNIÓN

15 y 16 de mayo de 2012

SCPF/84
DIST. LIMITADA

Original: inglés
3 de mayo de 2012

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

REVISIÓN DEL MECANISMO DE PREVISIÓN Y RESERVA DE INGRESOS DISCRECIONALES

REVISIÓN DEL MECANISMO DE PREVISIÓN Y RESERVA DE INGRESOS DISCRECIONALES

Antecedentes

1. La estructura esencial de la Organización se financia mediante las contribuciones prorrateadas de los Estados Miembros y también los Ingresos discrecionales, que se componen de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos e Ingresos varios. Si bien las contribuciones prorrateadas de los Estados Miembros han sido relativamente estáticas, los Ingresos discrecionales han aumentado considerablemente, a la par del crecimiento de la Organización, y ahora apoyan más del 50% de la estructura esencial. A diferencia de las contribuciones prorrateadas, los Ingresos discrecionales son de por sí un importe variable, que depende en gran medida del nivel de actividades operativas implementadas que determinan, a su vez, el importe de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. Habida cuenta de su naturaleza variable y de su importancia en el sostenimiento de la estructura esencial, se ha consagrado notables esfuerzos a la previsión y estimación del nivel de Ingresos discrecionales que sirven para establecer el presupuesto anual.
2. En un empeño por fomentar la predictibilidad y transparencia de las previsiones de Ingresos discrecionales, en 2009 los Estados Miembros aprobaron un Mecanismo de Previsión y Reserva de Ingresos Discrecionales (denominado de ahora en adelante “el Mecanismo”). Dicho Mecanismo estipula que el presupuesto ha de basarse en el promedio de los Ingresos discrecionales registrados en los tres últimos años. En la medida en que los futuros presupuestos subestimen el nivel real de Ingresos discrecionales, los excedentes resultantes se consignarán en una reserva hasta un máximo de 10 millones de dólares EE.UU. De igual manera, si en futuros presupuestos se sobreestimase los Ingresos discrecionales reales, se recurrirá a la reserva para cubrir cualquier déficit presupuestario. Tras tres años de funcionamiento será preciso revisar dicho Mecanismo, para así efectuar modificaciones en caso de que la gestión financiera de la Organización se viese dificultada por el mismo.
3. Puesto que en 2012 se cumple el periodo de revisión de tres años, y en el marco de las deliberaciones sobre la reforma presupuestaria en curso, la Administración solicitó que se examinen las disposiciones del Mecanismo con miras a conferir mayor flexibilidad a su aplicación y a hacerla más práctica. La Administración considera que el Mecanismo puede modificarse para aportar mayor flexibilidad a la utilización de Ingresos discrecionales, lo que permitiría que la Organización encarase las necesidades presupuestarias esenciales sin tener que incrementar la carga financiera de los Estados Miembros.
4. En la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria, celebrada el 7 de marzo de 2012, se reconoció la necesidad de revisar dicho Mecanismo. Entonces, se acordó que la Administración presentaría en la próxima reunión del Grupo de Trabajo un documento en el que resumiría sus recomendaciones.
5. La Administración presentó su evaluación y recomendaciones en la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria que se celebró el 18 de abril. En esa oportunidad, se debatieron diversos aspectos del Mecanismo y la Administración respondió a una serie de preguntas. Una de las preguntas planteadas concernía la magnitud en que el presupuesto anual debería fluctuar con relación a la fórmula que promedia los tres últimos años. Por tanto, se acordó que el presupuesto anual debería mantenerse con un margen al alza o a la baja del 10% del promedio de los tres últimos años. En respuesta a las preguntas planteadas sobre la

reducción propuesta en la reserva, la Administración explicó que dicha reducción de 10 a 5 millones de dólares EE.UU. se realizaría gradualmente, durante un periodo de hasta cuatro años, conforme a lo descrito más adelante en el párrafo 17. Una de las delegaciones solicitó que la revisión y recomendaciones fuesen sometidas a consideración de los Interventores Exteriores, cometido que llevó a cabo la Administración. Asimismo, se acordó añadir una formulación descriptiva adicional en el párrafo 18. Habida cuenta de estas modificaciones, el Grupo de Trabajo aprobó la revisión del Mecanismo, y acordó que el documento y las recomendaciones se someterían a consideración del CPPF en su reunión de mayo de 2012.

6. Tras la reunión del Grupo de Trabajo del 18 de abril, la Administración recibió la respuesta de los Interventores Exteriores de Cuentas, por la que consideraban razonables las recomendaciones que se formulan en el presente documento, incluidos los reajustes en la fórmula que promedia los tres últimos años y la reducción propuesta para la reserva.

7. Por consiguiente, este documento contiene la revisión original del Mecanismo de Previsión y Reserva de Ingresos Discrecionales, preparada por la Administración, y modificada ulteriormente para incluir los cambios acordados por el Grupo de Trabajo en su reunión del 18 de abril último. Las recomendaciones propuestas en el párrafo 14 de este documento han sido incorporadas en la sección VI de la “Resolución relativa a los Procesos y Mecanismos Presupuestarios” que figura en el documento SCPF/83 titulado “Propuesta de revisión y consolidación de las resoluciones y mecanismos que han de regir el proceso presupuestario”.

Análisis de los tres años de historia de este Mecanismo

8. Los resultados financieros del Mecanismo en los últimos tres años, es decir, en el periodo comprendido entre 2009 y 2011, se presentan como Anexo a este documento. Durante ese periodo, el presupuesto subestimó considerablemente el nivel real de Ingresos discrecionales. Consecuentes con el crecimiento de la Organización, que ha dado lugar a incrementos significativos en los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, los Ingresos discrecionales reales aumentaron raudamente durante el periodo de que se trata, excediendo en gran medida las previsiones presupuestarias históricas, establecidas de conformidad con el Mecanismo antedicho que se basaba en los Ingresos discrecionales anteriores y, por consiguiente, inferiores. Ello dio lugar a considerables excedentes que, de conformidad con el reglamento del Mecanismo, se asignaron a la reserva hasta que ésta totalizara los 10 millones de dólares EE.UU. En diciembre de 2011, el saldo de dicha reserva ascendía a 10.603.441 dólares EE.UU., es decir, comprendía una suma ligeramente superior a la prevista de 10 millones de dólares EE.UU. y representaba una suma acumulativa de excedentes no utilizados.

9. Si bien las previsiones presupuestarias históricas basadas en los resultados del Mecanismo eran eficaces para constituir rápidamente una reserva, tenían un efecto negativo en la estructura esencial de la Organización. Dado que el Mecanismo se basaba exclusivamente en la historia pasada, no podía tener en cuenta el crecimiento de la Organización registrado durante el periodo de que se trataba, lo que ocasionaba que el presupuesto estuviera muy por detrás del incremento registrado en el tamaño y volumen de actividades de la Organización. Debido al rezagamiento en el presupuesto, la estructura esencial se veía restringida en una época en que necesitaba reforzarse para apoyar las demandas de una base de programas en plena expansión. Al no poder obtener recursos adicionales, las unidades de apoyo se encontraron con el reto de tener que incrementar las

operaciones, sin poder colmar las brechas en el servicio. Para citar un ejemplo, la Oficina de Asuntos Jurídicos se vio sobrecargada con un registro importante de contratos por revisar, lo que retrasó considerablemente la implementación de proyectos clave. La única alternativa —aparte de la de disponer de recursos adicionales— era reducir el número de contratos sujetos a la revisión jurídica, evitando así los retrasos, pero acrecentando el riesgo financiero al que se enfrenta la Organización. Los problemas son similares en una serie de unidades y afectan los diversos aspectos del suministro y gestión de programas.

10. Algunos de los retrasos y deficiencias podrían haberse evitado si la Organización hubiese podido establecer un presupuesto más elevado y más realista en lugar de acumular en una reserva excedentes inutilizados. Si bien la reserva de más de 10 millones de dólares EE.UU. se acumuló en el transcurso de tan sólo tres años, hubo que pagar un alto precio pues se restringió la capacidad de la estructura esencial de mantenerse a la par del crecimiento de la Organización. La constitución rápida de esta reserva a expensas de la estructura esencial ha repercutido desfavorablemente en la capacidad de la Organización de responder a las crecientes demandas en el ámbito de la migración y a las necesidades de los Estados Miembros.

Mejoras en el Mecanismo

11. La Administración propone mejorar el Mecanismo para que apoye adecuadamente la estructura esencial de la Organización, al tiempo que se mantiene una reserva modesta que ha de servir para hacer frente a cualquier descubierto presupuestario. Concretamente, se propone que el Mecanismo se perfeccione para contar con una previsión presupuestaria más coherente y fidedigna, reduciendo así considerablemente la probabilidad de un futuro déficit y, por ende, la necesidad de disponer de una reserva tan cuantiosa. La OIM ha tenido éxito a este respecto, ya que durante la década que precedió la creación del Mecanismo en 2009, que también fue un periodo de crecimiento, la Organización no tuvo ningún déficit y ello sin contar con reserva alguna.

12. A fin de prever más adecuadamente el nivel de Ingresos discrecionales y el nivel de actividades, el presupuesto anual debería servir para utilizar la fórmula que promedia los tres últimos años de este Mecanismo como base o punto de partida, pero también debería tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) Análisis de las tendencias: En lugar de simplemente basarse en un promedio de los últimos tres años, las previsiones presupuestarias deberían analizar las tendencias vigentes y su influencia en previsiones futuras. Por ejemplo, durante un periodo de crecimiento, o durante un periodo de disminución de actividades, debería conferirse mayor peso al año o periodo más reciente, puesto que ello refleja, en mayor medida, la labor que se está llevando a cabo actualmente en la Organización, así como la estructura esencial necesaria para apoyarla.
- b) Principales cambios programáticos: Los principales cambios programáticos tienen considerable efecto en las previsiones presupuestarias y deberían tenerse en cuenta a la hora de establecer el nivel presupuestario. Habría que incrementar las previsiones presupuestarias para nuevos proyectos de gran envergadura, y luego reducirlas cuando éstos llegasen a su término.
- c) Ámbito económico general: Sería conveniente tomar en cuenta los retos en el ámbito económico mundial puesto que gran cantidad de programas de la OIM dependen del

mismo. Varios donantes han indicado que el nivel de sus contribuciones voluntarias varía en función de las condiciones económicas generales reinantes en sus países.

- d) Aportaciones de la red de Oficinas exteriores: Habida cuenta que el presupuesto anual de la Organización se elabora utilizando un enfoque de abajo hacia arriba en lo referente a datos y aportaciones de cada Oficina exterior, habría que tener en cuenta las indicaciones provenientes de la red de Oficinas exteriores durante el ejercicio presupuestario anual.
- e) Patrones migratorios actuales: Los cambios en los patrones migratorios pueden incidir en gran medida en ciertas esferas de la labor de la Organización y, por ello, deberían factorizarse en las previsiones.
- f) Posibilidad de efectuar ajustes a mediados del ejercicio: La Organización revisa los progresos registrados con relación al presupuesto a lo largo del año y presenta al Comité Permanente de Programas y Finanzas una revisión presupuestaria a mediados del ejercicio cada año, en mayo. En un caso excepcional por un cambio repentino en las circunstancias, debería ser posible efectuar un reajuste a mediados del ejercicio para así mitigar el riesgo de que haya una enorme variación o déficit presupuestario.

Si se aplican los factores antedichos adicionalmente a la revisión del promedio de los tres últimos años que sirve de base, se podría reducir significativamente la posibilidad de un descubierto presupuestario y la consiguiente necesidad de disponer de una cuantiosa reserva. Consideramos que la reserva podría reducirse con todas las seguridades del caso de 10 a 5 millones de dólares EE.UU.

Revisiones propuestas del Mecanismo

13. Conforme a lo recomendado por el Grupo de Redacción sobre la Reforma Presupuestaria, se propone que el término de “Ingresos discrecionales” se reemplace por “Ingresos de apoyo operacional” y que se cambie el título del Mecanismo a “Mecanismo de previsión y reserva de ingresos de apoyo operacional”, para así reflejar la utilización de estos fondos a efectos de apoyar la estructura esencial.

14. A fin de facilitar la gestión del Mecanismo y responder a las necesidades financieras esenciales, la Administración considera que hay dos esferas donde sería beneficioso contar con mayor flexibilidad:

- a) El presupuesto anual de Ingresos discrecionales debería establecerse utilizando la fórmula prevista en el Mecanismo que promedia los tres últimos años, como base o punto de partida y adaptarse de conformidad con las consideraciones esbozadas en el párrafo 12, a fin de poder formular previsiones más realistas. Conforme a lo acordado ulteriormente en la reunión del Grupo de Trabajo del 18 de abril de 2012, la Administración aceptó mantener el nivel presupuestario anual con un margen de variación al alza o a la baja del 10% del promedio de los tres últimos años.
- b) Si se implementa el párrafo 14 a) *supra*, entonces podrá reducirse con toda seguridad la reserva de 10 a 5 millones de dólares EE.UU., que la Administración considera bastaría para financiar cualquier descubierto presupuestario.

15. Estos cambios permitirían que la Organización reforzase servicios críticos para su funcionamiento eficaz, al tiempo que preservarían la transparencia que confiere este Mecanismo. Cualquier excedente en los Ingresos de Apoyo Operacional reales seguirían

siendo objeto de informes a los Estados Miembros al tiempo que se mantendría una reserva de 5 millones de dólares EE.UU. A través del ejercicio presupuestario anual, la Administración sometería a la aprobación de los Estados Miembros las propuestas relativas a la utilización de los excedentes que superasen los 5 millones de dólares EE.UU. antedichos.

16. Hasta diciembre de 2011, la reserva ascendía a 10.603.441 dólares EE.UU. En caso de que se acepten los cambios a este Mecanismo, sería necesario proponer la utilización para el monto que supera los 5 millones de dólares EE.UU., es decir, por 5.603.441 dólares EE.UU. Si se hubiese podido disponer de estos fondos habrían servido para reforzar la estructura esencial, por tanto, recomendamos que de ahora en adelante se utilicen con ese fin.

17. Con relación a los 5.603.441 dólares EE.UU., la Administración propone identificar una serie de partidas necesarias y otros gastos conexos en las funciones y servicios más afectados por el crecimiento de la Organización y utilizar este importe para financiar dichos gastos durante un plazo de hasta cuatro años hasta que puedan sufragarse mediante otros recursos financieros tales como la incorporación futura de las contribuciones prorrateadas de nuevos Estados Miembros. Consideramos que si se utiliza estos fondos en distintas etapas, en un lapso de varios años, se podrá responder a las necesidades inmediatas al tiempo que se asegura un nivel apropiado de sostenibilidad. Los fondos se mantendrán en la reserva hasta que sean asignados, lo que dará lugar a una disminución gradual del saldo consignado en la reserva con el correr de los años.

18. Durante años, la Administración ha puesto de relieve en el Programa y Presupuesto anual las esferas clave de la Organización que es preciso reforzar, incluidas importantes funciones en la Sede y en las Oficinas exteriores. Si los cambios propuestos en el Mecanismo cuentan con la anuencia del Comité Permanente de Programas y Finanzas en mayo de 2012, anualmente se presentaría a consideración de los Estados Miembros —a partir del Programa y Presupuesto para 2013, que se examinará en el último trimestre de 2012— propuestas concretas relativas a la utilización de los 5.603.441 dólares EE.UU. y ello durante un periodo de varios años.

19. Los cambios propuestos son acordes con la idea inicial subyacente a la creación del Mecanismo y garantizarían un equilibrio adecuado entre la propuesta original del Mecanismo a efectos de promover mayor previsibilidad y transparencia en la preparación del presupuesto y la necesidad de preservar y mantener una estructura esencial viable.

Anexo: Análisis de los Ingresos discrecionales para el periodo comprendido entre 2009 y 2011 Comparación del presupuesto y de los ingresos reales, y seguimiento del saldo en la reserva											
	2009				2010				2011		
	Presupuesto dólares EE.UU.	Real dólares EE.UU.	Variación dólares EE.UU.		Presupuesto dólares EE.UU.	Real dólares EE.UU.	Variación dólares EE.UU.		Presupuesto dólares EE.UU.	Real dólares EE.UU.	Variación dólares EE.UU.
Fuentes											
Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos	25 031 000	29 304 156	(4 273 156)		26 700 000	36 844 420	(10 144 420)		28 600 000	39 893 952	(11 293 952)
Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos para financiar la seguridad del personal	6 300 000	7 224 221	(924 221)		6 300 000	8 793 237	(2 493 237)		6 800 000	9 816 621	(3 016 621)
Contribuciones sin destino fijo	2 669 000	2 344 000	325 000		2 821 000	2 290 480	530 520		2 729 000	2 167 022	561 978
Intereses devengados y otros	5 000 000	5 443 937	(443 937)		5 179 000	4 199 469	979 531		5 571 000	5 979 538	(408 538)
Transferido del ejercicio anterior	2 000 000	2 000 000									
Total ingresos	41 000 000	46 316 314	(5 316 314)		41 000 000	52 127 606	(11 127 606)		43 700 000	57 857 133	(14 157 133)
Asignación											
Seguridad del personal	6 300 000	7 224 221	(924 221)		6 300 000	8 793 237	(2 493 237)		6 800 000	9 816 621	(3 016 621)
Fondo de la OIM para el Desarrollo – Línea presupuestaria 1	1 400 000	1 400 000			1 400 000	1 400 000			1 400 000	1 400 000	
Fondo de la OIM para el Desarrollo – Línea presupuestaria 2	3 050 000	4 148 023	(1 098 023)		3 550 000	5 089 949	(1 539 949)		4 100 000	6 746 560	(2 646 560)
Actividades y estructuras no presupuestadas	500 000	1 584 166	(1 084 166)		600 000	3 373 296	(2 773 296)		500 000	1 624 298	(1 124 298)
Estructura esencial	29 750 000	30 950 624	(1 200 624)		29 150 000	30 296 867	(1 146 867)		30 900 000	31 951 212	(1 051 212)
Total de los gastos	41 000 000	45 307 034	(4 307 034)		41 000 000	48 953 349	(7 953 349)		43 700 000	51 538 691	(7 838 691)
Incremento en la reserva de Ingresos discrecionales	(a) – (b)	1 009 280	(1 009 280)			3 174 257	(3 174 257)			6 318 442	(6 318 442)
Reserva de Ingresos discrecionales transferida al ejercicio siguiente			(101 462)				(1 110 742)				(4 284 999)
Total de Ingresos discrecionales en la reserva			(1 110 742)				(4 284 999)				(10 603 441)