



Asamblea General

Distr. general
11 de noviembre de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 118 del programa

Presupuesto por programas para el bienio 2008-2009

Examen del sistema de la suma fija del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta con arreglo al párrafo 23.20 del documento A/56/6 (Sect. 23), de conformidad con el cual la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) examinaría después de tres bienios el sistema de la suma fija implantada en el bienio 2002-2003 para financiar una parte de los gastos relativos a la gestión y la administración con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Además, los puestos de Alto Comisionado y de Alto Comisionado Adjunto se financian con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

Como consecuencia de ese examen, el Secretario General recomendaría que se mantuviese el actual sistema de la suma fija dado que en los últimos tres bienios el sistema ha racionalizado y simplificado la presentación del presupuesto y dotado de mayor flexibilidad al ACNUR.



I. Introducción

1. Con arreglo al artículo 20 de su estatuto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se financia con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas. A menos que la Asamblea General decida ulteriormente otra cosa, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento de la Oficina, y todos los demás gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado serán sufragados mediante contribuciones voluntarias.

2. Con anterioridad al presupuesto por programas para el bienio 2002-2003, el ACNUR presentó sus necesidades de recursos con cargo al presupuesto ordinario para sus puestos y las necesidades conexas no relacionadas con puestos, y debió seguir el mismo proceso presupuestario que otras secciones del presupuesto por programas relativas a los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario y las necesidades no relacionadas con puestos.

3. A partir del bienio 2002-2003, el presupuesto ordinario preveía: a) dos puestos, a saber, los de Alto Comisionado y de Alto Comisionado Adjunto y b) una suma fija para sufragar parte de los demás gastos relacionados con la gestión y la administración del ACNUR.

4. Esas disposiciones de financiación mediante una suma fija han facilitado la labor del ACNUR al eliminar la necesidad de aplicar procedimientos administrativos separados respecto de la mitad de los puestos de administración y gestión, con lo cual se ha racionalizado y simplificado el proceso presupuestario, dado que el presupuesto ordinario representa sólo una parte pequeña del presupuesto general del ACNUR. Han resultado muy adecuados en vista del carácter altamente operacional de las actividades de la Oficina, al brindar la flexibilidad necesaria así como un incentivo para gestionar los recursos dentro de límites presupuestarios generales (véase A/60/7, párrs. VI.23 y VI.25).

5. Se están realizando nuevos esfuerzos para mejorar la capacidad de la Oficina de atender a las necesidades de quienes asiste, dedicando más recursos a las operaciones (A/62/12, párr. 58). El ACNUR está experimentando un cambio estructural y administrativo con el fin de reducir los gastos administrativos y de la sede y localizar al personal y los servicios en donde puedan tener más eficacia. El ACNUR puso en práctica su fase inicial, consistente en transferir algunas de sus funciones centralizadas de apoyo y administración al recién establecido Centro de Servicios Mundiales, con sede en Budapest, con efecto a partir del 1° de enero de 2008. El ACNUR había previsto inicialmente que tras la recuperación de su inversión inicial para establecer el nuevo centro, las economías resultantes de la transferencia de funciones ascenderían a unos 10 millones de dólares anuales a partir de 2010 (A/62/12, párr. 60).

II. Proceso presupuestario antes de la adopción del sistema de la suma fija

6. Antes de la adopción del sistema de la suma fija, los puestos y las necesidades de recursos no relacionadas con puestos del ACNUR estaban sujetos al mismo proceso presupuestario pormenorizado que se aplicaba a otras secciones del

presupuesto por programas. Por ejemplo, el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 (A/54/6 (Sect. 23)), que ascendió a un total de 45.650.200 dólares, estaba plenamente justificado para sufragar: a) los gastos resultantes de 220 puestos (1 SGA, 1 SsG, 2 D-2, 10 D-1, 19 P-5, 41 P-4/3, 15 P-2/1 y 131 puestos del cuadro de servicios generales) por la suma de 42.770.600 dólares; b) otros gastos de personal por la suma de 1.789.000 dólares; c) gastos generales de funcionamiento por la suma de 1.011.900 dólares; y d) suministros y materiales por la suma de 78.700 dólares.

7. Dado que la financiación total con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas representó tan solo el 2,6% del presupuesto total del ACNUR (1.730.028.400 dólares) para el bienio 2000-2001, se consideró que el mecanismo era engorroso para el ACNUR, puesto que la Oficina debía administrar e informar separadamente acerca de los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario, lo que suponía una carga de trabajo adicional, a saber:

a) Mantener registros de presupuestos y gastos separados, a fin de separar las transacciones del presupuesto ordinario de otros fondos del ACNUR;

b) Excluir las transacciones del presupuesto ordinario de los estados financieros del ACNUR para evitar la duplicación de informes sobre gastos entre las dos entidades de las Naciones Unidas;

c) Mantener plantillas separadas para los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario;

d) Presentar informes mensuales a la Sede sobre los cambios a cada puesto con cargo al presupuesto ordinario y sobre los puestos vacantes;

e) Conciliar las transacciones realizadas con cargo al presupuesto ordinario entre las sumas indicadas en los estados financieros de las Naciones Unidas y las sumas indicadas en los diversos informes del ACNUR;

f) Explicar detalladamente al Comité Ejecutivo los gastos incurridos respecto a los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario, a fin de conciliar las sumas indicadas en los estados financieros de las Naciones Unidas y en el documento del presupuesto por programas anual del ACNUR.

8. Se decidió que debía realizarse un examen de la financiación del ACNUR con cargo al presupuesto ordinario a fin de determinar si desde el punto de vista administrativo sería más efectivo otro tipo de arreglo presupuestario, como por ejemplo la concesión de una suma fija (A/52/6 (Sect. 23), párr. 23.14).

III. Mecanismo para la concesión de la suma fija

9. En su examen, el ACNUR tomó en consideración el artículo 20 de su estatuto sobre la financiación con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas, así como la opinión de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el término “gastos administrativos” (véase A/2157, parte III), habiéndose interpretado que designa los gastos distintos de los gastos operacionales y los gastos correspondientes de gestión. En atención a la solicitud de la Comisión Consultiva, el ACNUR también tomó en consideración el grado en que los acuerdos o divergencias presupuestarias acerca de la función que cumplen las contribuciones voluntarias y

los recursos ordinarios habían contribuido a la delicada situación financiera (A/54/7, párr. VI.22).

10. Como resultado de interpretar el término “gastos administrativos” como los gastos distintos de los gastos operacionales y los gastos correspondientes de gestión, el ACNUR y la Secretaría acordaron que debía establecerse una distinción entre personal de apoyo operacional y no operacional, y que el personal de apoyo operacional, incluidos sus gastos conexos, se debería financiar exclusivamente con cargo a contribuciones voluntarias administradas por el Alto Comisionado.

11. Para armonizarlos con las categorías utilizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el ACNUR procedió a redefinir y reclasificar los puestos en tres categorías, a saber, puestos de gestión y administración, puestos de apoyo a los programas, y puestos del programa. Los puestos de gestión y administración se encuentran sólo en la Sede; los puestos de apoyo a los programas, tanto en la Sede como sobre el terreno; y los puestos del programa, únicamente sobre el terreno. Se consideró que la categoría de administración y gestión estaba en consonancia con el tipo de puestos (no operacionales) que se financiaban con cargo al presupuesto ordinario antes de la redefinición y reclasificación. El número de puestos de administración y gestión determinado entonces por el ACNUR ascendía a 433. En el bienio 2000-2001 el número de puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario había ascendido a 220, lo que representaba el 50,8% del número de puestos clasificados como puestos de administración y gestión.

12. Para el bienio 2000-2001 se había proporcionado la suma de 2.326.300 dólares con cargo al presupuesto ordinario para los gastos administrativos del ACNUR no relacionados con puestos (otros gastos de personal, gastos de funcionamiento generales, suministros y materiales). Tomar como base el 50,8% que se financia con cargo al presupuesto ordinario respecto de puestos de administración y gestión, y aplicarlo a los gastos no relacionados con puestos estimados en 28.355.400 dólares para la categoría de administración y gestión hubiera dado lugar a un aumento de la contribución del presupuesto ordinario a los gastos administrativos no relacionados con puestos de 2.326.300 dólares a 14.404.500 dólares. Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias que en ese momento enfrentaban las Naciones Unidas, no se pensó que un aumento sustancial de ese tipo en la contribución de la Organización al ACNUR se pudiese incluir en el presupuesto ordinario propuesto para el bienio 2002-2003. Se llegó a la conclusión de que, en esa etapa, se podía proponer para el bienio 2002-2003 un aumento de 2 millones de dólares, o el 5,1%, con aumentos subsiguientes que se examinarían en el contexto de las propuestas para cada bienio siguiente, pero sin que excediese los 2,5 millones de dólares (A/60/7, párr. VI.22).

13. Con respecto al examen del mecanismo para la financiación del ACNUR con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, se determinó que la concesión de una suma fija simplificaría la labor de la Oficina al eliminar la necesidad de aplicar procedimientos administrativos separados respecto de la mitad de los puestos de administración y gestión. Sin embargo, los puestos de Alto Comisionado y de Alto Comisionado Adjunto seguirían financiándose con cargo al presupuesto ordinario y constituirían una partida separada de la suma fija. Como

resultado de ello, el nivel de recursos asignado a esos dos puestos no se incluiría en la cantidad propuesta para la suma fija.

14. En consecuencia, la cuantía de la suma fija para el bienio 2002-2003 se basó en la consignación revisada aprobada por la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones, más la suma adicional de 2 millones de dólares que representa el aumento a que se hace referencia en el párrafo 12 *supra*. Además, la suma fija quedaría sujeta a ajustes por tipo de cambio e inflación respecto de los costos en Ginebra. La revisión subsiguiente del nivel de la contribución del presupuesto ordinario tendría lugar en el contexto de la preparación de futuros presupuestos por programas. Sin embargo, los puestos de Alto Comisionado, a nivel de Secretario General Adjunto, y de Alto Comisionado Adjunto, a nivel de Subsecretario General, seguirían estando sometidos a la misma presentación presupuestaria que los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario de otras secciones del presupuesto por programas.

15. Por ende, desde el bienio 2002-2003 el ACNUR ha venido recibiendo financiación con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para los puestos de Alto Comisionado y Alto Comisionado Adjunto específicamente y, en forma separada, una suma fija para sufragar parte de los demás gastos derivados de la gestión y la administración.

IV. Retención propuesta del sistema de la suma fija

16. Tras la adopción del sistema de la suma fija, ya no es necesario dar una explicación detallada al Comité Ejecutivo del ACNUR acerca de la diferencia entre las cuantías indicadas en los estados financieros de las Naciones Unidas y en el documento del presupuesto por programas anual del ACNUR. Ello ha permitido al ACNUR registrar como contribución el componente con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, asignándose los ingresos a los gastos de gestión y administración de la Oficina, así como presentar un panorama conciliado y global tanto del presupuesto como de los gastos.

17. En el momento en que se adoptó la decisión de optar por el sistema de la suma fija, la nómina del ACNUR estaba gestionada por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Bajo esa administración, era posible pagar de la misma fuente a todo el personal del ACNUR y aún dividir los gastos entre el ACNUR y el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Técnicamente, ello se facilitó consignando inicialmente todos los gastos en las cuentas de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y transfiriendo de vuelta al ACNUR sólo los gastos que no estaban financiados con cargo al presupuesto ordinario.

18. En 2004 el ACNUR comenzó a usar PeopleSoft para sus necesidades financieras y de contabilidad de la cadena de suministro. En junio de 2007 el ACNUR puso en marcha PeopleSoft para los sistemas de gestión de su nómina, gestión de puestos y gestión de los recursos humanos. Todos estos sistemas fueron diseñados para atender a las necesidades amplias de la Oficina. Si el diseño de dichos sistemas hubiera incluido un soporte para la separación o exclusión de las transacciones financiadas con cargo al presupuesto ordinario, los gastos de elaboración y puesta en marcha habrían sido mayores. La utilización de PeopleSoft ha tenido las siguientes consecuencias:

a) El ACNUR se ha desvinculado de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y ya no mantiene un interfaz con la estructura contable de las Naciones Unidas. Por lo tanto, ya no es posible extraer de los sistemas de nómina del ACNUR las transacciones consignadas con arreglo a la estructura contable de las Naciones Unidas. En caso de que el ACNUR deba enviar transacciones de nómina a las Naciones Unidas, deberá mantener una estructura específica. En la actualidad, los informes a las Naciones Unidas se presentan en una hoja de cálculo Excel con un resumen de las transacciones a nivel de las cuentas;

b) El ACNUR carece de la capacidad del sistema de nómina para separar las transacciones del presupuesto ordinario de otras transacciones del ACNUR. Dicha separación haría necesario introducir importantes modificaciones en los diversos sistemas, lo que conllevaría gastos conexos; y

c) El sistema de recursos humanos del ACNUR carece de la capacidad para mantener diferentes plantillas. En la actualidad, los puestos financiados con cargo a una suma fija del presupuesto ordinario se consignan como puestos del ACNUR y se separan de otros fondos utilizando solamente la codificación de programas. Sería necesario modificar el sistema para generar un informe separado sobre los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y otros puestos del ACNUR.

19. Además, debido a la política de rotación de la Oficina, los costos estándar de los puestos del ACNUR son mayores que los costos estándar de las Naciones Unidas. Por lo tanto, la presupuestación de los puestos basada en los parámetros de las Naciones Unidas no siempre corresponde a los parámetros del ACNUR.

20. La política del ACNUR exige que los funcionarios del cuadro orgánico roten, lo que da lugar a frecuentes cambios en los datos registrados de estos últimos, por lo que cada vez que se produce un cambio, éste debe comunicarse a la Sede de las Naciones Unidas. Con arreglo al sistema de la suma fija, el ACNUR cada mes informa a la Sede únicamente acerca del estado del puesto, no sobre el funcionario.

21. Se han expresado preocupaciones acerca del sistema de la suma fija, como las expresadas por la Asamblea General en su resolución 56/253, en que pidió al Secretario General que examinara la financiación del ACNUR con cargo al presupuesto ordinario de una manera transparente, y las de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, que solicitó que se realizara un análisis de la forma en que se había calculado el monto propuesto (A/60/7, párr. VI.25). Para atender a esas preocupaciones, durante las deliberaciones sobre los proyectos de presupuesto por programas correspondientes a los bienios 2006-2007 y 2008-2009 se proporcionó a la Comisión Consultiva estimaciones detalladas de la financiación con cargo al presupuesto ordinario, aunque la Comisión había reconocido que presentar un desglose por objeto de los gastos en el proyecto de presupuesto por programas sería incompatible con el sistema de la suma fija.

22. En conclusión, el sistema de la suma fija con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas sin duda ha dotado de flexibilidad y ha simplificado la labor del ACNUR, al eliminar la necesidad de aplicar procedimientos administrativos separados respecto de los puestos de administración y gestión financiados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Basándose en esas experiencias positivas, se recomienda que el sistema se mantenga.

V. Medidas que ha de adoptar la Asamblea General

23. Por lo tanto, la Asamblea General tal vez desee:

- a) Tomar nota del presente informe;
 - b) Pronunciarse en favor del mantenimiento del sistema de la suma fija para la financiación del ACNUR en las futuras presentaciones presupuestarias del proyecto de presupuesto por programas.
-