



**Junta Ejecutiva  
del Programa de las  
Naciones Unidas para  
el Desarrollo y del  
Fondo de Población de  
las Naciones Unidas**

Distr.  
GENERAL

DP/FPA/1998/11  
17 de julio de 1998  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Tercer período ordinario de sesiones de 1998  
Nueva York, 14 a 16 y 21 y 22 de septiembre de 1998  
Tema 9 del programa provisional  
FNUAP

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

REVISIÓN DE ARREGLOS MULTIBILATERALES Y FONDOS FIDUCIARIOS

Informe de la Directora Ejecutiva

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la decisión 97/26, en que la Junta Ejecutiva recomendó que la Directora Ejecutiva llevara a cabo un estudio sobre arreglos multilaterales y fondos fiduciarios y que presentara un informe sobre el particular a la Junta en su tercer período ordinario de sesiones de 1998 (párr. 9).
2. A fin de examinar de la manera más concisa posible los principales aspectos de la financiación multilateral y del enfoque basado en la recuperación de los gastos del FNUAP, el presente informe se ha dividido en cinco partes: en la Parte I se presenta una breve introducción a los orígenes y los fundamentos de la financiación multilateral; en la Parte II se expone un panorama histórico en que se muestran las tendencias actuales y se proporciona información sobre los principales donantes multilaterales; en la Parte III figura una breve explicación de cómo se pone en práctica la financiación multilateral en el FNUAP y se describen las experiencias adquiridas en esa esfera; en la Parte IV se examinan los servicios de apoyo y gestión que prestan las dependencias del FNUAP; y en la Parte V se proporciona información sobre el procedimiento de recuperación de los gastos, en particular sobre los mecanismos de recuperación de los gastos en relación con los arreglos sobre recursos programables ordinarios y fondos multilaterales (cofinanciación). La Parte V concluye con las recomendaciones de la Directora Ejecutiva para lograr la recuperación plena de los gastos respecto de a) los gastos por concepto de servicios de apoyo y gestión que el Fondo tiene por ocuparse de las actividades multilaterales (cofinanciación) y b) los gastos administrativos y de apoyo operacional relacionados con la ejecución por el FNUAP de proyectos multilaterales.



## I. INTRODUCCIÓN

3. En enero de 1976, el Consejo de Administración aprobó las propuestas del FNUAP sobre financiación multilateral que figuraban en el documento DP/161. En dicho informe se esbozaban los principios rectores y las disposiciones de carácter financiero relativos a la financiación multilateral, la modalidad de financiación que se utilizaría, es decir, las disposiciones sobre fondos fiduciarios; y los procedimientos que se seguirían para poner en práctica la financiación multilateral. En su decisión 76/2, de 21 de enero de 1976, el Consejo autorizó al FNUAP a cobrar un derecho por los servicios prestados por el Fondo o los gastos del organismo de ejecución. En la decisión 93/29, el Consejo de Administración aprobó el nuevo reglamento financiero, en virtud del cual se autorizaba al FNUAP a concertar acuerdos de participación en la financiación de los gastos y utilizar fondos fiduciarios a fin de poner en práctica la financiación multilateral.

4. Las contribuciones multilaterales se reciben de donantes y de países receptores de los programas, instituciones financieras, organizaciones no gubernamentales y fundaciones y se utilizan para realizar actividades concretas de población que no se puedan sufragar con cargo a los recursos generales del FNUAP. Sin embargo, desde el inicio el Fondo ha considerado que la financiación multilateral es un complemento pequeño, aunque importante, de sus recursos generales. Se había previsto que esa índole de financiación se utilizara únicamente como modalidad sustitutiva de financiación. Esa política se ha estado aplicando consecuentemente durante años, ya que el principal objetivo del FNUAP respecto de la movilización de recursos ha sido, y continúa siendo, el aumento de las contribuciones a los recursos generales. Esa política se reiteró recientemente en las secciones I, V y VI del documento sobre la estrategia de financiación del FNUAP (DP/FPA/1998/CRP.2), que se presentó a la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones de 1998.

5. Los principios rectores de la financiación multilateral han sido esencialmente los mismos que se establecieron por primera vez en 1976, en el documento DP/161. Por consiguiente, es posible que sea útil recordarlos:

a) Los proyectos multilaterales se ejecutarán únicamente con el consentimiento del país receptor;

b) La financiación multilateral se aplicará con el propósito de financiar actividades relacionadas con las necesidades prioritarias que se determinen en los programas nacionales/regionales/interregionales para los cuales resulten insuficientes los recursos generales. Por lo tanto, las actividades multilaterales han de ser un componente importante del apoyo aprobado por la Junta a los programas ordinarios del FNUAP. Sin embargo, en cumplimiento del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del Fondo, la porción multilateral se iniciará sólo cuando se reciban esos fondos;

c) Los proyectos multilaterales deberán ser compatibles con las políticas generales del FNUAP y con los objetivos y propósitos del Fondo, aprobados por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social; entre ellos, cabe señalar los proyectos que tengan objetivos relacionados con la salud, el bienestar social u otros objetivos más amplios de desarrollo, pero que estén

vinculados a actividades de población. El FNUAP podría financiar únicamente la parte que esté directamente relacionada con la población y el resto del programa se podría presentar a otras fuentes de financiación bilateral o multilateral;

d) La financiación multilateral se debería concebir con el propósito de ampliar el volumen de asistencia que se presta a los países en relación con los programas de población;

e) El volumen de fondos disponibles para formular promesas de contribuciones a los recursos generales del FNUAP no debería verse afectado desfavorablemente a consecuencia del apoyo multilateral;

f) Los proyectos multilaterales han de evaluarse con arreglo a los procedimientos normales de aprobación de proyectos del FNUAP. Además, el FNUAP es el organismo responsable de vigilar y evaluar los proyectos multilaterales y presentar informes sobre ellos, de conformidad con los procedimientos ordinarios de vigilancia y evaluación y el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del FNUAP;

g) Se considera que la gestión y la coordinación de los proyectos multilaterales es más compleja que las de otros proyectos financiados por el FNUAP y que, por lo tanto, se debe prestar mucha atención a los aspectos de gestión de esos proyectos.

6. Durante los últimos dos decenios, los principios rectores expuestos supra han dado buenos resultados y han ayudado al FNUAP a alcanzar los objetivos fundamentales que se indican a continuación: a) obtener financiación adicional para las actividades de población; b) mantener fondos multilaterales como complemento de los recursos generales del Fondo; y c) velar por que la financiación multilateral no se utilice a expensas del apoyo a los recursos generales.

## II. SINOPSIS HISTÓRICA Y TENDENCIAS

7. La financiación multilateral comenzó de manera muy moderada en 1976, con una contribución de unos 500.000 dólares procedente de Suecia y destinada a un proyecto de planificación de la familia en México. Desde 1976 hasta mediados del decenio de 1980, las contribuciones para proyectos multilaterales oscilaron entre 1 millón de dólares y 3 millones de dólares por año. Sin embargo, en 1986, principalmente como resultado del creciente desequilibrio entre las solicitudes cada vez más numerosas de asistencia para proyectos de población procedentes de países en desarrollo y la escasez de recursos generales del FNUAP, la financiación multilateral pasó a ser una parte importante de la programación del FNUAP a nivel de los países. El mejor modo de ilustrar la evolución de la financiación multilateral es señalar el hecho de que en 1985 únicamente uno de los programas nacionales proyectados del FNUAP comprendía una propuesta de asistencia multilateral (1,2 millones de dólares, de un total de 136 millones de dólares de consignaciones propuestas para el programa del país ese año). Hacia 1987, 30 de los 32 programas por países comprendían la prestación de apoyo multilateral. Hacia 1993, todos los programas de los distintos países que se habían presentado comprendían una consignación de asistencia multilateral, y esa tendencia ha continuado desde entonces.

Como se indicó en la sección II del documento DP/FPA/1998/CRP.2, el componente multilateral de los programas por países aprobados actualmente asciende a 202 millones de dólares. De esa suma, se prevé utilizar 134 millones de dólares, es decir el 67%, en países prioritarios de la categoría A.

8. En el cuadro 1, que comprende los gráficos 1 y 2, se presenta un resumen de los recursos generales y multilaterales del FNUAP correspondientes al período comprendido entre 1986 y 1997. Durante ese período, el total de ingresos ascendió a unos 2.900 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 148 millones de dólares, es decir, el 5% del total, correspondió al apoyo multilateral. Ese hecho prueba que el FNUAP ha podido seguir aplicando su política de impedir que la financiación multilateral deje de ser un pequeño complemento de los recursos programables generales. En el cuadro 1 se indica también el volumen anual de la financiación multilateral, expresado como porcentaje de los recursos generales. En 1997, las contribuciones multilaterales aumentaron considerablemente, en comparación con las de 1996. Ese factor, sumado a la pequeña disminución que se produjo en los recursos generales en 1997, dio lugar a que los ingresos multilaterales aumentaran hasta constituir el 9% de total de recursos. En 1998 se proyecta que los ingresos por concepto de fondos multilaterales ascenderán aproximadamente a 25 millones de dólares, es decir, el 8% del total de recursos.

9. En el cuadro 2 se indican los donantes multilaterales y sus contribuciones correspondientes a los últimos tres años (1995 a 1997). Las mayores contribuciones durante ese período provinieron de: Noruega, los Países Bajos, Australia, el Reino Unido, Bélgica y Suecia. Durante los últimos años, Alemania, Italia, Luxemburgo y España han aumentado sus contribuciones multilaterales. También Francia ha informado recientemente al FNUAP de que tiene interés en efectuar contribuciones sustanciales a proyectos multilaterales en África en 1998-1999. En cuanto a las organizaciones intergubernamentales, la Comisión Europea formuló en 1997 un compromiso de cuatro años por más de 30 millones de dólares para proyectos de salud reproductiva en Asia. La Comunidad Europea también está prestando apoyo a proyectos multilaterales en África, los Estados árabes y Centroamérica. Además, el Programa Árabe del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas sigue efectuando contribuciones multilaterales periódicas.

10. En el cuadro 3 y el gráfico 3 se proporciona información sobre la distribución regional de la financiación multilateral en 1997. El mayor volumen de fondos multilaterales se asignó a África y ascendió a unos 15,9 millones de dólares, suma que representó el 58% del total. Se espera que esa tendencia continúe en el futuro previsible.

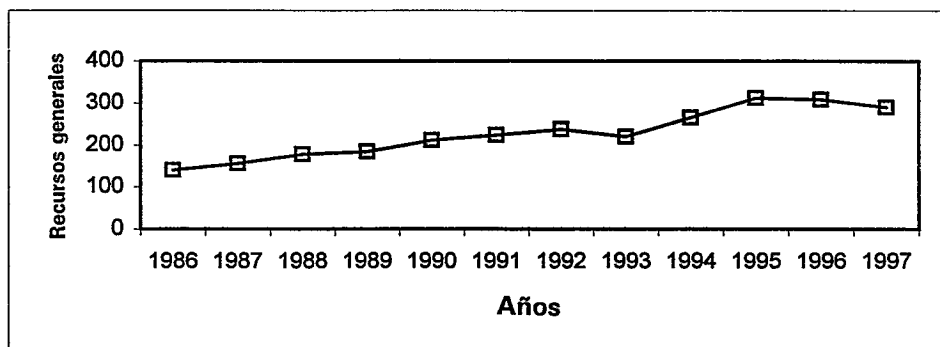
**Cuadro 1**  
**Recursos del FNUAP, 1986-1997**  
(En millones de dólares EE.UU.)

Recursos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Recursos generales	140	156	178	185	212	224	238	220	265	313	309	290	2730
Fondos multilaterales	4	4	11	6	10	8	12	16	14	16	20	29	150
<b>Total de recursos</b>	<b>144</b>	<b>160</b>	<b>189</b>	<b>191</b>	<b>222</b>	<b>232</b>	<b>250</b>	<b>236</b>	<b>279</b>	<b>329</b>	<b>329</b>	<b>319</b>	<b>2,880</b>

Fondos multilaterales como porcentaje del total de recursos	3	3	6	3	5	3	5	7	5	5	6	9	5
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

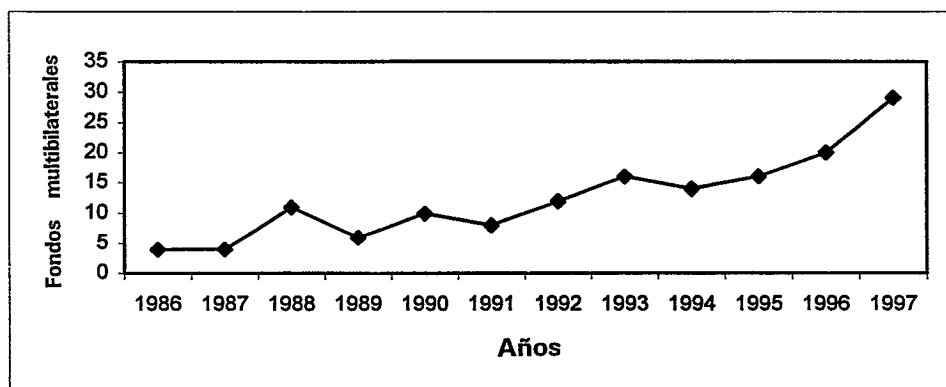
**Gráfico 1**  
(En millones de dólares)

**Recursos generales**



**Gráfico 2**  
(En millones de dólares)

**Fondos multilaterales**



Cuadro 2

Contribuciones multilaterales de los donantes principales  
correspondientes al período 1995-1997

(En millones de dólares EE.UU.)

Fondos fiduciarios	1995	1996	1997	Total
AGFUND	125 000	217 000	529 000	871 000
Alemania		507 000		507 000
Asociación Canadiense de Salud Pública			902 000	902 000
Australia	2 562 000	2 591 000	227 000	5 380 000
Austria				-
Bélgica	1 155 000	585 000	530 000	2 270 000
CEE	-	197 000	5 360 000	5 557 000
Canadá	161 000	375 000	731 000	1 267 000
Dinamarca			458 000	458 000
España	319 000	819 000	371 000	1 509 000
Finlandia				-
Francia				-
Italia			1 772 000	1 772 000
Luxemburgo	926 000		255 000	1 181 000
Noruega	4 864 000	6 155 000	6 898 000	17 917 000
Países Bajos	1 076 000	3 458 000	5 876 000	10 410 000
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	1 051 000	1 890 000	2 379 000	5 320 000
Suecia	485 000		1 153 000	1 638 000
Suiza	17 000	47 000		64 000
Otros	3 260 000	3 359 000	1 959 000	8 578 000
<b>Total</b>	<b>16 001 000</b>	<b>20 200 000</b>	<b>29 400 000</b>	<b>65 601 000</b>

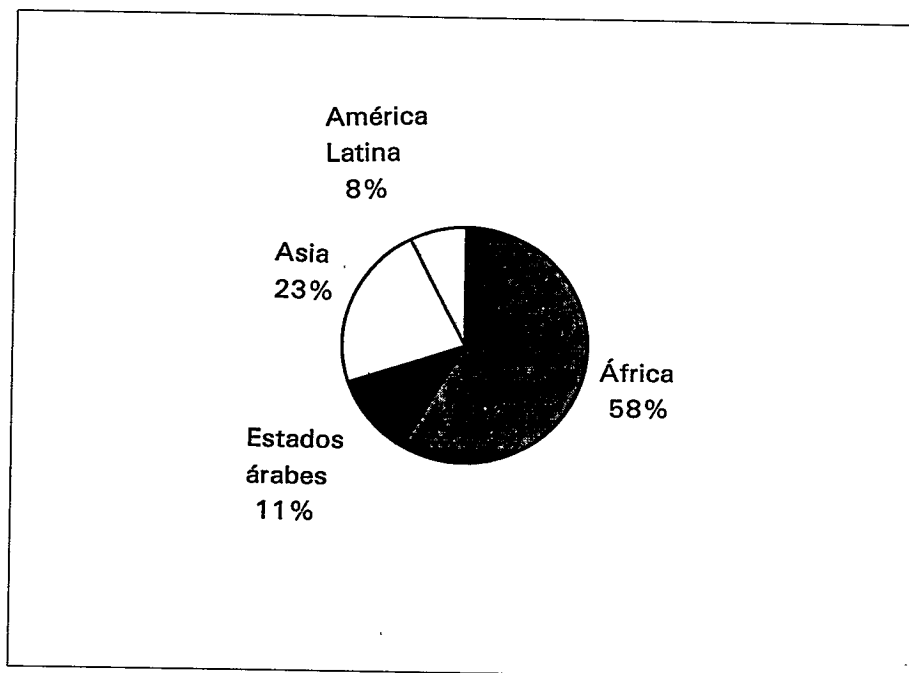
Cuadro 3

Distribución regional de los fondos multilaterales en 1997  
(En millones de dólares EE.UU.)

África	15 973 000
América Latina	2 063 000
Asia	6 265 000
Estados árabes	3 133 000
<b>Total</b>	<b>27 434 000</b>

Gráfico 3

Distribución regional



## III. GESTIÓN DE LA FINANCIACIÓN MULTIBILATERAL Y EXPERIENCIAS ADQUIRIDAS

11. Dado que los recursos multilaterales constituyeron una pequeña fracción del total de recursos del FNUAP desde 1997 hasta principios del decenio de 1980, al principio las dependencias existentes del Fondo se ocuparon directamente de las operaciones multilaterales. Sin embargo, a medida que las contribuciones multilaterales aumentaron y el volumen de trabajo que suponían su gestión y su administración se hacía más complejo e imponía una labor intensiva, surgió la necesidad de aplicar un criterio más sistemático, que abarcara varias divisiones. A fines de 1987, el Director Ejecutivo estableció la Dependencia de Desarrollo de Recursos, que después pasó a denominarse Subdivisión de Desarrollo de Recursos, a la cual se asignó, entre otras funciones de movilización de recursos, la tarea de coordinar el proceso de financiación multilateral en la sede y sobre el terreno. A este cambio organizativo sucedió en 1990 la elaboración de un conjunto amplio de directrices para poner en práctica la financiación multilateral. En esas directrices se consolidaron, de manera más funcional y coherente, las instrucciones y los métodos que estaban en vigor en relación con la financiación multilateral del FNUAP.

12. Como se indicó previamente, la financiación multilateral (cofinanciación) se lleva a cabo en el FNUAP como parte de un proceso que abarca varias divisiones y cuyo volumen de trabajo es compartido por varias dependencias. Cada una de las dependencias tiene una función concreta que desempeñar con el fin de que los arreglos multilaterales avancen sin contratiempos de una etapa a la otra. Además de la Subdivisión de Desarrollo de Recursos, en cada una de las dependencias pertinentes se han constituido centros de coordinación multilaterales que prestan los servicios necesarios de gestión, financieros, administrativos y de adquisición en apoyo de la modalidad de cofinanciación multilateral. Dos de las funciones más importantes y laboriosas de ese proceso tienen que ver con la preparación de acuerdos multilaterales y la gestión de insumos sustantivos y financieros en cumplimiento de las disposiciones de esos acuerdos. Las oficinas del FNUAP en los distintos países, en particular los representantes del FNUAP, en conjunción con la Subdivisión de Desarrollo de Recursos, la Subdivisión de Finanzas, los centros de coordinación de las Divisiones Geográficas y otras dependencias de la sede, tienen que consagrar considerable tiempo a la transferencia de insumos sustantivos y financieros relacionados con la elaboración de proyectos y acuerdos multilaterales; el pago oportuno y suficiente de las contribuciones multilaterales; la preparación de presupuestos por proyectos y las correspondientes consignaciones; la tarea de velar por la transparencia y la rendición de cuentas; y la preparación de informes exhaustivos y rigurosos sobre los insumos sustantivos y financieros. La Subdivisión de Compras del FNUAP presta otro importante servicio de apoyo, que consiste en combinar los conocimientos operacionales y técnicos para adquirir equipo y suministros de calidad a los mejores precios y concertar arreglos de conservación y servicios óptimos, teniendo en cuenta las ventajas y las desventajas de la adquisición en fuentes locales en comparación con la de fuentes internacionales. Las oficinas de los países y las correspondientes Divisiones Geográficas, en particular, se ocupan de la gestión de las actividades, vigilan su ejecución y presentan informes frecuentes sobre los progresos realizados.



13. La reciente decisión de descentralizar la asistencia oficial para el desarrollo adoptada por varios donantes multilaterales importantes y concentrarla en sus correspondientes embajadas en los países beneficiarios de los programas ha introducido una nueva dinámica en el método que utiliza el FNUAP para ocuparse de la financiación multilateral. En virtud de ese reciente cambio, tras el cual los donantes hacen más hincapié en las actividades sobre el terreno, los representantes del FNUAP y su personal han empezado a participar más activamente en la tarea de establecer contacto con posibles donantes y prestar los servicios necesarios de apoyo administrativo a la gestión cotidiana de la cartera de proyectos que reciben asistencia multilateral. También la sede del FNUAP ha tenido que introducir ajustes. A la luz de esa reciente evolución, a principios de 1997 se inició la tarea de revisar las directrices de 1990, como parte de los esfuerzos del FNUAP por formular nuevas directrices para los programas generales. Se espera que las nuevas directrices sobre financiación multilateral se publiquen a fines de 1998.

14. En cuanto a las experiencias obtenidas desde 1976, cabe señalar los siguientes puntos:

a) La financiación multilateral constituye un importante vehículo de cofinanciación, ya que posibilita a los donantes consagrar financiación bilateral a proyectos concretos en los programas del país;

b) Los recursos multilaterales han posibilitado que se remediaron las insuficiencias de fondos en un considerable número de proyectos merecedores de ayuda que, de no ser así, no hubieran podido ejecutarse;

c) El proceso multilateral ha contribuido a que aumentara la comunicación entre el FNUAP y la comunidad de donantes no sólo en lo que respecta a cuestiones multilaterales, sino también en relación con otras cuestiones. Por ejemplo, las consultas anuales que el Fondo celebra ahora con muchos de sus principales donantes, que inicialmente tenían por objeto examinar cuestiones multilaterales, se han convertido en un foro mucho más amplio en que participan el FNUAP y los donantes bilaterales. Eso ha propiciado, de diversos modos, un mejor diálogo y una comprensión mutua más profunda entre el FNUAP y sus donantes;

d) El proceso multilateral ha abierto una ventana de posibilidades para que el Fondo colabore estrechamente con los donantes bilaterales, no sólo con miras a aumentar los recursos del FNUAP, sino también a reforzar la coordinación de la asistencia técnica. De ese modo se ha fortalecido la función de coordinación que el FNUAP desempeña sobre el terreno;

e) La colaboración interna en el FNUAP respecto de la financiación multilateral ha dado lugar a buenos ejemplos de trabajo de equipo dentro del organismo que se han aplicado a otros ejercicios de programación;

f) El proceso multilateral es, por definición, muy laborioso y depende mucho de la comunicación. Tanto en las oficinas del FNUAP en los países como en la sede, el personal consagra considerable tiempo a prestar el apoyo sustantivo y de gestión necesario para vigilar la evolución de los proyectos multilaterales de manera eficaz;

g) El volumen de trabajo que se requiere para la gestión y la administración de la asistencia multilateral ha aumentado considerablemente desde 1992. En el presente, el FNUAP, por conducto de la Subdivisión de Desarrollo de Recursos, está vigilando el cumplimiento de 150 acuerdos sobre proyectos multilaterales y 18 fondos fiduciarios multilaterales. En 1997, más de 35 proyectos nuevos se añadieron a la cartera multilateral;

h) El proceso general, desde la presentación de la propuesta hasta la aprobación por los donantes, puede durar entre un año y un año y medio, lo cual da lugar a demoras en la aplicación de los proyectos. Además, ese prolongado proceso de examen y aprobación requiere que las dependencias del FNUAP se ocupen constantemente de estar al tanto de medidas pendientes de adopción.

15. En el tercer período ordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva de 1997, varias delegaciones manifestaron su preocupación por el aumento de las actividades de cofinanciación y la sobrecarga que esas actividades podrían imponer al presupuesto de apoyo bienal. Por eso, algunas delegaciones examinaron la cuestión de la recuperación de los gastos. Durante el seguimiento de ese tema, el FNUAP señaló dos esferas de especial interés: a) la posibilidad de cobrar derechos por concepto de los gastos de servicios de apoyo y gestión en relación con los proyectos de cofinanciación multilateral; y b) la cuestión de determinar si es suficiente el nivel actual del sistema de reembolsos por concepto de gastos administrativos y de apoyo operacional. A continuación se describen brevemente los dos tipos de gastos de apoyo que el Fondo tiene en relación con los proyectos multilaterales:

a) Los gastos por servicios de apoyo y gestión corresponden a toda la variedad de servicios de apoyo administrativo y de gestión que se prestan directamente para elaborar, supervisar y vigilar proyectos financiados mediante contribuciones multilaterales, con arreglo a las disposiciones del acuerdo de financiación multilateral. El FNUAP debe prestar servicios administrativos y de gestión esenciales y dar apoyo con su estructura y personal existentes. En la actualidad, el FNUAP no recibe reembolsos por los servicios de apoyo y gestión de esa índole;

b) Los gastos administrativos y de apoyo operacional corresponden a los conocimientos especializados y técnicos proporcionados por el FNUAP con su personal sustantivo, técnico y de gestión en la ejecución de proyectos financiados mediante fondos multilaterales. La Junta Ejecutiva autorizó previamente al FNUAP a recibir un reembolso del 5% para sufragar el aumento del volumen de trabajo que representaba la ejecución de proyectos ordinarios y multilaterales. Como se indicó supra, el FNUAP propone aumentar el porcentaje por concepto de gastos administrativos y de apoyo operacional hasta el 7,5%, para reflejar con más exactitud el costo de esos servicios y posibilitar que el FNUAP esté a la par de otros organismos de ejecución, los cuales cobran también el 7,5% por sus servicios.

16. A la luz de lo anterior, es oportuno examinar los métodos operacionales que se aplican actualmente a la financiación multilateral a fin de determinar los gastos estimados que tiene el FNUAP por prestar servicios de apoyo y gestión.

Si bien la recuperación de los gastos por concepto de financiación multilateral es, sin duda alguna, un proceso complejo, el FNUAP se ha beneficiado a ese respecto de los informes preparados recientemente por el PNUD y el UNICEF. Muchas de las definiciones y conclusiones generales que figuran en esos informes son aplicables al FNUAP y están en consonancia con el reciente ejercicio de armonización de presupuestos; por lo tanto, no sería práctico repetir las en el presente informe. En cambio, en este informe se aprovechan algunas de las metodologías de recuperación de los gastos utilizadas por el PNUD y el UNICEF y se centra la atención en presentar ante la Junta, de la manera más diáfana posible, las estimaciones de los gastos que tiene el FNUAP por prestar servicios de apoyo y gestión en relación con la vigilancia de proyectos multilaterales.

#### IV. SERVICIOS DE APOYO Y GESTIÓN MULTIBILATERALES QUE PRESTAN LAS DEPENDENCIAS DEL FNUAP

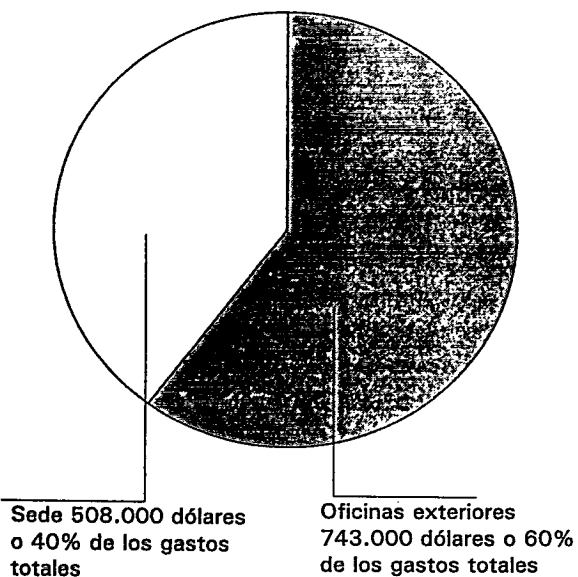
17. A los fines del presente análisis, los servicios de apoyo y gestión comprenden cuatro procesos fundamentales, los cuales son: a) formular proyectos y analizar posibles proyectos en tramitación con donantes y beneficiarios; b) negociar y formular acuerdos multilaterales; c) prestar apoyo operacional; y d) vigilar los aspectos sustantivos y financieros de los proyectos y presentar informes sobre ellos, de conformidad con las disposiciones de acuerdos concretos. Las estimaciones de los niveles de trabajo de cada dependencia se basan en un muestreo del número de transacciones multilaterales de cada categoría, por dependencias principales, tanto sobre el terreno como en la sede. Esa información se utiliza para determinar la calidad y la índole de la transacción, y a partir de esos datos se establece el cuadro y la categoría de la dotación de personal (a saber, P-4 o G-4), y se obtienen conclusiones preliminares respecto del tiempo de trabajo necesario para esas transacciones. Los resultados de ese análisis bastante simple y sin ambigüedades se resumen a continuación, en tanto que las consecuencias financieras directas de la prestación de servicios de apoyo y gestión se indican en el cuadro 4 y en los diagramas 4 y 5.

**Cuadro 4**

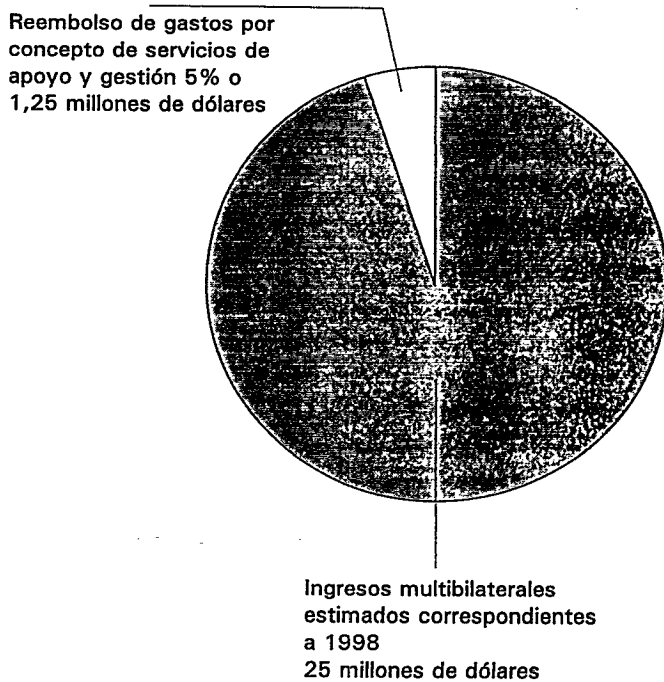
**Desglose de los gastos por concepto de servicios de apoyo y gestión**  
 (En miles de dólares EE.UU.)

Oficinas exteriores	743
Sede	508
Subdivisión de Desarrollo de Recursos	221
Divisiones geográficas	166
Subdivisión de Finanzas	86
Subdivisión de Compras	35
<b>Total general</b>	<b>1 250</b>

**Diagrama 4**  
 Desglose entre las oficinas exteriores y la sede



**Diagrama 5**  
 Ingresos multilaterales estimados correspondientes a 1998 y porcentaje de recuperación de los gastos por concepto de servicios de apoyo y gestión



18. Los representantes del FNUAP en los países, en conjunción con las oficinas en esos países y la Subdivisión de Desarrollo de Recursos de la sede, desempeñan una función muy amplia durante todo el ciclo multilateral, pero sobre todo en las etapas iniciales. Las oficinas del FNUAP en los distintos países se ocupan principalmente de la formulación de proyectos multilaterales y de comunicarse con los donantes, en consulta con el país beneficiario del programa. La oficina del país gestiona los servicios sustantivos necesarios de expertos en las esferas comprendidas en el proyecto multilateral de que se trate; es decir, garantiza los conocimientos técnicos especializados y las capacidades de gestión y organización. Durante ese proceso, se proporciona considerable apoyo de gestión, sobre todo en términos de insumos y orientación sobre políticas y procedimientos del FNUAP y sobre diversas cuestiones administrativas y financieras. Los representantes del FNUAP desempeñan también una función fundamental en la segunda etapa del proceso: la negociación del acuerdo multilateral. Con el apoyo de las dependencias de la sede, en particular de la Subdivisión de Desarrollo de Recursos, las partes interesadas preparan y aprueban el acuerdo. A fin de facilitar ese proceso, se utilizan en la mayor medida posible los modelos estándar de acuerdo que se han incorporado a las directrices multilaterales del Fondo. Es posible que en algunos casos los donantes prefieran que se utilicen sus propios formatos, con lo cual se prolonga la etapa de preparación del acuerdo. Los centros de coordinación de las Divisiones Geográficas y la Subdivisión de Finanzas participan también de manera muy activa, a fin de velar por que las disposiciones del acuerdo se ajusten a las prioridades de programación y al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del FNUAP. En las etapas tercera y cuarta del ciclo, el FNUAP debe proporcionar los servicios administrativos y de apoyo necesarios para respaldar los proyectos multilaterales. Entre esos servicios, cabe señalar: la gestión financiera, las comunicaciones y la presentación de informes, el establecimiento y la conservación de registros, las adquisiciones, la logística y el procesamiento de datos. Las dependencias de la sede llevan a cabo la mayor parte de esas actividades en coordinación con la oficina del país correspondiente.

19. Para determinar los gastos estimados que tienen las oficinas del FNUAP en los países por concepto de servicios de apoyo y gestión para elaborar y vigilar proyectos financiados mediante contribuciones multilaterales, se llevó a cabo por primera vez un examen que tenía por objeto determinar cuáles oficinas exteriores administraban carteras multilaterales con gastos anuales superiores a 1 millón de dólares. A continuación se seleccionó y analizó un prototipo de oficina utilizando el marco de procesamiento que se describe en el párrafo 17 supra. Los resultados provisionales indicaron que por lo general el personal de la oficina de un país consagra entre el 10% y el 15% de su tiempo, aproximadamente, a los servicios de apoyo y gestión de esa índole. Habida cuenta del número actual de oficinas del país que corresponden a esa categoría (17), así como las que tienen carteras multilaterales más reducidas (26), el FNUAP estima que aproximadamente el 60% de los gastos por concepto de servicios de apoyo y gestión a proyectos multilaterales corresponde a actividades sobre el terreno, como se ilustra en el cuadro 4 y en los diagramas 4 y 5.

20. En la sede, las principales funciones relacionadas con los servicios de apoyo y gestión son desempeñadas por la Subdivisión de Desarrollo de Recursos y las Divisiones Geográficas, con el apoyo considerable de la Subdivisión de Finanzas en lo que respecta al análisis financiero y los asuntos relativos a la

presentación de informes. Como se indicó supra, la Subdivisión de Desarrollo de Recursos se estableció, entre otras cosas, para que coordinara la financiación multilateral, es decir, para que preparara y vigilara los procedimientos de financiación multilateral y prestara asistencia a las oficinas de los países y a las dependencias de la sede respecto de la gestión de los servicios de apoyo a proyectos multilaterales. Más de la mitad del tiempo de trabajo de la Subdivisión de Desarrollo de Recursos se dedica directamente a esa tarea. En las Divisiones Geográficas, los centros de coordinación multilateral mantienen enlace constante con los funcionarios de los programas, la Subdivisión de Desarrollo de Recursos y las oficinas sobre el terreno respecto de la elaboración y la vigilancia de los proyectos multilaterales. La Subdivisión de Finanzas desempeña las principales funciones financieras y la Subdivisión de Compras se ocupa de un pequeño número de tareas administrativas en la cuarta etapa del ciclo multilateral que no están incluidas en las actividades ordinarias ni cubiertas por la recuperación del 5% de los gastos administrativos y de apoyo operacional por concepto de ejecución de proyectos.

#### V. RECUPERACIÓN DE LOS GASTOS CORRESPONDIENTES A ARREGLOS MULTILATERALES Y FONDOS FIDUCIARIOS

##### A. Reembolso de gastos por concepto de servicios de apoyo y gestión

21. Como se indicó supra, los gastos por concepto de servicios de apoyo y gestión son distintos de los gastos administrativos y de apoyo operacional. Corresponden únicamente a las actividades de cofinanciación y son reembolsables únicamente al FNUAP. El cobro de los servicios de apoyo y gestión tiene por objeto recuperar los gastos de los proyectos administrativos que no están comprendidos en las actividades programables ordinarias del FNUAP, las cuales se sufragan con cargo al presupuesto de apoyo bienal.

22. El FNUAP presta pleno apoyo sustantivo y de gestión a las actividades financiadas con cargo a recursos multilaterales. Los arreglos multilaterales entrañan apoyo administrativo y de gestión adicional del FNUAP, independientemente del organismo de ejecución, por concepto de servicios tales como la preparación y la conservación de acuerdos, el registro de fondos, la conciliación de cuentas, la prestación de apoyo técnico, la vigilancia de los aspectos sustantivos de los proyectos, los servicios de supervisión y evaluación, así como la presentación de informes financieros y la gestión general de los proyectos. La realización de esas tareas constituye una considerable sobrecarga para los recursos del FNUAP (presupuesto de apoyo bienal), por la cual no se recibe actualmente compensación alguna. Por consiguiente, el FNUAP está prestando apoyo a la gestión y la administración de proyectos multilaterales con recursos financieros generales que estaban destinados a las actividades ordinarias del Fondo.

23. El FNUAP ha examinado (según se enuncian en el documento DP/1998/3) las prácticas en vigor del PNUD, el cual recibió de la Junta Ejecutiva un mandato general para recuperar los gastos a que dieron lugar los aumentos de los costos adicionales relacionados con la administración de actividades financiadas con cargo a recursos complementarios. El FNUAP también examinó recientemente el documento sobre la política del UNICEF en materia de recuperación de los gastos (E/ICEF/1998/AB/L.6). En aras de armonizar sus procedimiento con los de las

organizaciones asociadas, el FNUAP propone establecer una tasa de recuperación de gastos del 5% por concepto de servicios de apoyo y gestión que se aplicará a todos los proyectos relacionados con fondos fiduciarios y multilaterales. Los ingresos por concepto de recuperación de gastos por concepto de servicios de apoyo y gestión se distribuirán entre aquellas dependencias que hayan realizado el volumen más pesado de tareas administrativas respecto del proyecto o la actividad concretos de que se trate. Los gastos recuperados se deberán prorratear como se indica en el diagrama 4: 60% a las oficinas de los países respectivos y el 40% a la dependencia correspondiente de la sede.

#### B. Reembolso de los gastos administrativos y de apoyo operacional

##### Arreglos multilaterales (cofinanciación)

24. En los arreglos multilaterales y de fondos fiduciarios en vigor se prevén créditos para el reembolso de los gastos administrativos y de apoyo operacional a los mismos niveles que se aplican a los recursos programables ordinarios. El FNUAP, en su carácter de organismo de ejecución de proyectos financiados con cargo a fondos fiduciarios, cumple los requisitos para recibir el reembolso por concepto de gastos administrativos y de apoyo operacional relacionados con los gastos de todos los proyectos al nivel actual del 5%. Esa suma se incluye en los gastos del fondo fiduciario (es decir, es financiada por el donante) y se acredita al presupuesto de apoyo bienal del FNUAP.

25. Los servicios reembolsables de adquisición prestados por el FNUAP, que actualmente se consignan con cargo a fondos fiduciarios, requieren un reembolso análogo del 5% (derecho de adquisición), cuyo monto neto se había acreditado, hasta 1998, a los ingresos diversos del FNUAP. A partir de 1998, los ingresos/gastos reembolsables en cifras netas por concepto de adquisiciones se han de acreditar/deducir al del presupuesto de apoyo bienal, de conformidad con las disposiciones de armonización de los presupuestos de apoyo del FNUAP/PNUD/UNICEF. Los cargos reembolsables por concepto de adquisiciones se mantendrán al nivel del 5%.

26. La Directora Ejecutiva propone aumentar al 7,5% la tasa de reembolsos del FNUAP como organismo de ejecución en los proyectos de fondos fiduciarios multilaterales, en consonancia con la práctica de otros organismos de las Naciones Unidas y con arreglo a los gastos administrativos y de apoyo operacional imputados a los recursos programables ordinarios, como se indica supra.

##### Resumen de las propuestas relativas a la recuperación de los gastos

27. A continuación se indican las propuestas de la Directora Ejecutiva respecto de la recuperación de los gastos por concepto de servicios de apoyo y gestión y por concepto de gastos administrativos y de apoyo operacional:

a) Respecto de los servicios de apoyo y gestión en todas las actividades multilaterales se debería aplicar una tasa del 5% y prorratear la suma resultante entre las oficinas de los países correspondientes y las dependencias de la sede, a razón del 60% y el 40%, respectivamente;

/...

b) Respecto de los gastos administrativos y de apoyo operacional correspondientes a la ejecución por el FNUAP de proyectos sufragados con cargo a fondos fiduciarios multilaterales, la tasa actual del 5% debería aumentar al 7,5%.

Recomendación

28. La Directora Ejecutiva recomienda que la Junta Ejecutiva respalde la decisión de seguir utilizando la financiación multilateral como modalidad viable para complementar los recursos generales del FNUAP y que apruebe las recomendaciones sobre recuperación de los gastos que se esbozan supra.