



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

Distr. general
14 de julio de 2004
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones

Nueva York, 20 a 24 de septiembre de 2004

Tema 2 del programa provisional

Cuestiones financieras, presupuestarias y administrativas

**Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos
Administrativos y de Presupuesto acerca del informe
sobre la gestión estratégica de los gastos del Programa
de las Naciones Unidas para el Desarrollo y sus
repercusiones en la recuperación de los gastos***

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la gestión estratégica de los gastos del PNUD y sus repercusiones en la recuperación de los gastos (DP/2004/35). Durante su examen del tema, la Comisión se reunió con representantes del Administrador.

2. El informe del Administrador se presenta en cumplimiento del párrafo 6 de la decisión 2003/22 de la Junta Ejecutiva, en el que se pide que se presente “un informe a la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones, en septiembre de 2004, sobre la política del PNUD de recuperación de costos, incluida la metodología utilizada para calcular las tasas así como una actualización de la idoneidad de las tasas provisionales, las opciones en cuanto a la presentación de informes transparentes sobre los ingresos derivados de la recuperación de costos, incluida la posibilidad de tener en cuenta estos ingresos en el cálculo del próximo presupuesto bienal de apoyo, así como una comparación con la práctica de otros fondos y programas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.

3. En el informe se describe de forma más detallada la política de recuperación de gastos del PNUD, incluido el tema de la armonización de los principios y prácticas en materia de recuperación de gastos seguidos en los fondos y programas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Así pues, en él se actualiza la información sobre la recuperación de gastos del PNUD que se presentó en un principio en el marco de las estimaciones presupuestarias del PNUD para el bienio 2004-2005 (DP/2003/28). Según el Administrador, el informe no contiene ninguna propuesta de cambio ni de desviación importante de la actual política de recuperación de gastos.

* La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto terminó este documento el 27 de mayo de 2004.



4. En el párrafo 5 de su decisión 2003/22, la Junta Ejecutiva hizo suyo, a título provisional, el enfoque para la recuperación de los gastos que figura en los párrafos 130 a 134 del documento donde se consignan las estimaciones presupuestarias del PNUD para el bienio 2004-2005 (DP/2003/28). Como se señala en el párrafo 132 de ese documento, en el bienio 2002-2003, la tasa de recuperación de gastos pasó de una tasa para los gastos de apoyo en general del 3% a una cifra de entre el 3% y el 5%, que se incrementó a una cifra revisada de entre el 5% y el 7% en relación con la participación de terceros en la financiación de los gastos y los fondos fiduciarios. En cuanto a la participación de los gobiernos locales en la financiación de los gastos, el promedio de la tasa de recuperación de gastos será de un 3% en el bienio 2004-2005.

5. Se informó a la Comisión de que la recuperación de los gastos por los servicios que presta el PNUD sigue estando relacionada con tres esferas principales: a) los servicios prestados a programas financiados con cargo a otros recursos; b) los servicios prestados al sistema de las Naciones Unidas a escala de los países, y c) los servicios prestados a algunas entidades de las Naciones Unidas en la sede. El documento DP/2004/35 trata principalmente de la recuperación de los gastos correspondientes a los servicios de apoyo prestados a programas financiados con cargo a otros recursos. Al establecer la política de recuperación de gastos, el PNUD ha clasificado los servicios prestados en servicios de gestión general, que abarcan las funciones generales de supervisión, y servicios de apoyo a la ejecución, que se relacionan con los servicios transaccionales prestados directamente a los programas y proyectos, en general por las oficinas en los países (DP/2003/28, párr. 131, y DP/2004/35, párrs. 36 a 49 y anexo D).

6. Un elemento importantísimo de la política de recuperación de gastos del PNUD es la armonización con otras organizaciones de las Naciones Unidas. Se informó a la Comisión de que, en una serie de reuniones celebradas en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, los organismos de ejecución habían adoptado definiciones comunes de principios para los fines de la recuperación de gastos (DP/2004/35, párr. 10). Sobre la base de los debates dirigidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la Red de Finanzas y Presupuesto de las Naciones Unidas (un órgano subsidiario del Comité de Alto Nivel sobre Gestión), los organismos habían decidido que el objetivo de la armonización no debía ser fijar un porcentaje único de recuperación de gastos o de gastos de apoyo a los programas para todas las organizaciones de las Naciones Unidas, pues eran plenamente conscientes de que tenían mandatos, criterios de financiación y estructuras orgánicas y operacionales distintas y, por consiguiente, estructuras de gastos diferentes. Además, de conformidad con las recomendaciones formuladas por la Dependencia Común de Inspección (véase JIU/REP/2002/3), los organismos habían establecido principios comunes clave de recuperación de gastos que deberían permitir a las organizaciones y los donantes comparar las prácticas de recuperación de gastos de las distintas organizaciones. Las organizaciones de las Naciones Unidas habían acordado definiciones comunes de categorías de gastos, incluidos diversos elementos de los gastos directos, los gastos fijos y los gastos variables, y decidido que la recuperación de gastos se aplicaría en general a los gastos indirectos variables (véase también DP/2004/35, párrs. 11 a 17).

7. La Comisión Consultiva observa en el anexo C del documento DP/2004/35 que la comparación de las prácticas de recuperación de gastos de las organizaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo no es válida, porque la base para el cálculo de las tasas aplicables a los gastos de apoyo indirectos difiere bastante de

una organización a otra. En opinión de la Comisión, todas las entidades interesadas han de emplear el mismo método para que las comparaciones tengan sentido. Los fondos y programas de las Naciones Unidas deben seguir celebrando consultas para armonizar aún más los principios de la recuperación de gastos, a fin de determinar claramente los elementos comunes de cada categoría de gastos y las diferencias derivadas de los distintos mandatos y modalidades de funcionamiento.

8. La Comisión es consciente de que existen diferencias importantes en la manera en que se financian las organizaciones de las Naciones Unidas, entre los diversos mecanismos de financiación de los gastos de apoyo a los programas y administrativos y en los métodos de recuperación de gastos de los servicios de apoyo prestados para actividades financiadas con cargo a recursos concretos (otros recursos). La Comisión está de acuerdo en que el objetivo de la armonización de la recuperación de gastos no es fijar un porcentaje único de recuperación de gastos o de gastos de apoyo a los programas para todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Si es que es posible, en opinión de la Comisión, normalizar la mayoría de las tasas de recuperación de gastos estableciendo de común acuerdo categorías de costos o proyectos y aumentar la transparencia con respecto a los métodos utilizados para el cálculo de esas tasas. En el pasado la Comisión ha señalado que cada servicio prestado ha de ser pagado por los clientes, incluidos los gastos administrativos y de gestión, y que es fundamental establecer con precisión los costos que entraña la prestación de servicios para poder solicitar un reembolso justo (véase, por ejemplo, DP/2001/24, párr.5).

9. Se informó a la Comisión de que la política de recuperación de gastos del PNUD también guarda relación con el concepto de estructura de base. En su presupuesto de apoyo bienal para 2004-2005, el PNUD introdujo el concepto de estructura de base para las oficinas en los países y la sede. Por estructura de base se entienden los gastos que entraña una mínima masa crítica de personal y los gastos de funcionamiento conexos. En los párrafos 31 a 35 del documento DP/2004/35, figura una explicación al respecto. La estructura de base se financia totalmente con cargo a los recursos ordinarios del presupuesto de apoyo bienal del PNUD. Los gastos que sobrepasan la estructura de base se reparten de forma proporcional entre los recursos ordinarios y otros recursos (véase también DP/2003/28, párrs. 60 y 83). La Comisión observa que, en el marco de las definiciones de costos armonizadas, la estructura de base del PNUD se considera un costo indirecto fijo y, como ese costo no se ve afectado por el volumen de los demás recursos administrados por el PNUD, se estima que no está sujeto a la política de recuperación de gastos (DP/2004/35, párr. 21). El PNUD considera que los costos de todos los servicios operacionales y de gestión que no forman parte de la estructura de base son costos indirectos variables, que fluctúan en función del volumen de los recursos administrados por el PNUD (DP/2004/35, párr. 22).

10. Entre las funciones correspondientes a los servicios de gestión general que el PNUD ha de realizar antes, después y durante la ejecución de un programa, y cuyos gastos no se pueden vincular a actividades concretas de los programas, figuran las enumeradas en el párrafo 37 del documento DP/2004/35. Las estructuras necesarias para desempeñar esas funciones guardan relación con el volumen de recursos administrados por el PNUD. Para recuperar los gastos indirectos variables efectuados, se cobra a cada fuente de financiación la parte que le corresponde de esos costos indirectos variables. El PNUD continuará aplicando las tasas de recuperación aprobadas por la Junta Ejecutiva en su decisión 2003/22. A todos los programas financiados con cargo a otros recursos, proporcionados por donantes en concepto de participación de

terceros en la financiación de los gastos y por fondos fiduciarios, se cobran honorarios por servicios de gestión general que oscilan entre un 5% y 7%, para cubrir los costos indirectos variables (DP/2004/35, párr. 41 y anexo C).

11. Los honorarios por servicios de gestión general para cubrir los costos indirectos variables de los programas financiados con cargo a otros recursos que aportan los gobiernos beneficiarios de esos programas, en el marco de la modalidad de participación en la financiación de los gastos, se han fijado en un promedio de un 3% calculado con respecto a la cartera de programas de cada país. En la mayoría de los casos, de acuerdo con ese sistema, el gobierno local es la única fuente de financiación de su propia cartera de programas, y gran parte del diseño del proyecto lo llevan a cabo instituciones distintas del PNUD (DP/2004/35, párrs. 43 y 44 y anexo C).

12. Como se señala más arriba, el PNUD también presta servicios durante la fase de ejecución de los programas, bien a los gobiernos de los países donde se llevan a cabo para contribuir a su ejecución a nivel nacional, o bien a otras organizaciones de las Naciones Unidas para llevar a la práctica sus propios programas (DP/2004/35, párrs. 45 y 46, anexo D). La Comisión observa que el PNUD cobra honorarios por esos servicios de apoyo a la ejecución, que abarcan todos los gastos y se consideran un costo directo. El PNUD ha preparado un cuadro, conocido como Lista Universal de Precios, con los precios medios para cada transacción estándar de cada uno de los tipos de servicios (DP/2004/35, párr. 47 a 49 y anexo D).

13. En respuesta a sus indagaciones, se informó a la Comisión de que en enero de 2004 el PNUD había introducido un nuevo sistema de tecnología de la información (un sistema de planificación institucional de los recursos llamado Atlas) destinado a ayudar a la organización a establecer un análisis desglosado de los ingresos por concepto de la recuperación de gastos y determinar mejor las estructuras necesarias, lo cual resultaba difícil antes debido a limitaciones del sistema. El objetivo primordial del PNUD es asignar debidamente todos los costos a la fuente de financiación adecuada. La delimitación entre costos indirectos variables y costos indirectos fijos se revisará y afinará, teniendo en cuenta los cambios estructurales derivados de la aplicación del sistema Atlas, y se presentará a la Junta Ejecutiva en el marco del presupuesto de apoyo bienal para 2006-2007. También se informó a la Comisión de que el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) estaban aplicando el sistema Atlas.

14. La Comisión observa el informe del Administrador y los progresos realizados por las organizaciones de las Naciones Unidas con respecto al tema de la armonización de la recuperación de gastos. La Comisión alienta a todas las organizaciones de las Naciones Unidas interesadas a que prosigan su labor en ese terreno, teniendo en cuenta las cuestiones planteadas en los párrafos anteriores. El objetivo es lograr un equilibrio justo entre la necesidad de garantizar que los recursos básicos no se utilicen indebidamente para subvencionar actividades de proyectos y al mismo tiempo que los recursos disponibles para proyectos no se vean reducidos indebidamente. La Comisión tiene la intención de supervisar los progresos realizados en el marco del presupuesto de apoyo bienal del PNUD para el período 2006-2007 y confía en que se podrá encontrar la manera de aumentar la transparencia en la fijación de las tasas de recuperación de gastos.