



**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 de 2004

Nueva York, 20 a 24 de septiembre de 2004

Tema 2 del programa provisional

Cuestiones financieras, presupuestarias y administrativas

**Gestión estratégica de los gastos del PNUD y sus
repercusiones en la recuperación de los gastos***

Resumen

En el presente documento se expone un marco relativo a la gestión estratégica de los gastos y se facilita una actualización de la política de recuperación de gastos, presentada inicialmente a la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones de 2003 en el marco de las estimaciones presupuestarias del PNUD para el bienio 2004-2005 (DP/2003/28).

A raíz del informe de la Dependencia Común de Inspección sobre los gastos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2002/3), éstas han tratado de armonizar los principios de recuperación de gastos a fin de facilitar la comparabilidad de las políticas y prácticas de las distintas organizaciones en la materia. La gestión de los gastos del PNUD se ajusta a esos principios comunes, particularmente en lo que respecta a la recuperación de los gastos indirectos variables. Sin embargo, la determinación de una tasa única en concepto de gastos de apoyo a los programas o de recuperación de los gastos entre las múltiples organizaciones de las Naciones Unidas no es viable a causa de las diferencias existentes en sus mandatos, modelos institucionales y estructuras.

A lo largo de los tres últimos bienios, las cuantías totales que el PNUD recuperó en concepto de apoyo pasaron de unos 62 millones de dólares en 1998 a 149 millones, aproximadamente, en 2003. En el pasado, sin embargo, las limitaciones del sistema no permitían obtener un análisis más desglosado de los ingresos en concepto de recuperación, así como de las estructuras necesarias, situación que se está paliando con la introducción del nuevo sistema de planificación institucional de los recursos: Atlas.

* El presente documento se concluyó el 14 de mayo y se remitió posteriormente a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto para que procediera a su examen, que figura en el documento DP/2004/36.

En última instancia, el objetivo que persigue el PNUD es la atribución fidedigna de todos los gastos a su fuente de financiación correspondiente, lo que constituye asimismo una condición indispensable para la presupuestación basada en los resultados. Este planteamiento, combinado con una supervisión constante de los ingresos derivados de la recuperación de los gastos, permitirá evitar indebidas subvenciones cruzadas entre las distintas fuentes de financiación.

Elementos de una posible decisión

Al tomar nota del informe del Administrador sobre la gestión estratégica de los gastos del PNUD y sus repercusiones en la recuperación de los gastos, que se presentaba inicialmente en las estimaciones presupuestarias del PNUD para el bienio 2004-2005 (DP/2003/28), la Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota de los principios armonizados de recuperación de gastos, cuya adopción por parte de las organizaciones de las Naciones Unidas redundará en una mayor transparencia y comparabilidad de dicha recuperación en todo el sistema de las Naciones Unidas; b) secundar la adopción de esos principios armonizados en el seno del PNUD, así como su aplicación en la política de recuperación de los gastos, especialmente en lo que respecta a la distribución proporcional de los gastos indirectos variables entre todas las fuentes de fondos; y c) alentar al PNUD a que siga supervisando el nivel de los gastos recuperados con cargo a otros recursos (complementarios), con el fin de distribuir proporcionalmente todos los gastos imputables entre los recursos ordinarios y otros recursos con miras al marco de financiación multianual correspondiente al período 2008-2011.

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	4
II. Principios	4
A. Terminología general empleada por las organizaciones de las Naciones Unidas.	4
B. Principios armonizados de la recuperación de gastos	6
C. Modelo institucional del PNUD en el contexto de la recuperación de gastos	7
D. Atribución de gastos y diferencia entre gastos de programación y gastos de gestión ..	8
III. Recursos y estructura del PNUD	10
A. Recursos ordinarios y otros recursos en la actualidad	10
B. El concepto de estructura de base	11
IV. Determinación de la recuperación de los gastos	13
A. Servicios de gestión general.	13
B. Servicios de apoyo a la ejecución	14
V. Anexo	16
A. Definiciones comunes.	16
B. Cálculo de la tasa de recuperación de gastos	17
C. Comparación de las prácticas de recuperación de los gastos de las organizaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo	18
D. Sinopsis de todos los mecanismos de recuperación de gastos del PNUD	19

I. Antecedentes

1. De conformidad con la decisión 2003/22 de la Junta Ejecutiva, el presente informe ofrece una actualización de la nueva política de recuperación de gastos del PNUD que se expone en sus estimaciones presupuestarias para el bienio 2004-2005 (DP/2003/28). Responde asimismo al deseo expreso de la Junta de estrechar la cooperación entre las organizaciones de las Naciones Unidas, en particular sus fondos, programas y organismos especializados, con el fin de asegurar una mayor armonización de los principios y prácticas de recuperación de gastos.

2. En junio de 2002, la Dependencia Común de Inspección presentó su informe sobre los gastos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2002/3), que recogía las prácticas de recuperación de gastos y la fijación de los gastos de apoyo a los programas. El informe también ponía de relieve que el insuficiente nivel de recuperación de los gastos y las diferencias en el cálculo de los gastos entre las organizaciones de las Naciones Unidas podría llegar a desvirtuar la fijación de prioridades internas y conducir a una evitable competencia por los recursos entre las organizaciones de las Naciones Unidas.

3. En sus observaciones acerca del informe (A/57/442), la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación subrayó la necesidad de armonizar las políticas relativas a los gastos de apoyo a los programas entre las organizaciones de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, todo nuevo marco debería tener en cuenta la creciente diversidad de los servicios prestados por las distintas organizaciones y la necesidad de una mayor flexibilidad para que las organizaciones puedan responder a demandas imprevistas.

4. A lo largo de los últimos años, el “mercado” de la asistencia para el desarrollo se ha ampliado considerablemente y ha superado los límites tradicionales de la asistencia oficial para el desarrollo. Al mismo tiempo, las entidades del sistema de las Naciones Unidas financiadas mediante contribuciones voluntarias han tenido dificultades debido a la disminución o la limitación de los niveles de las contribuciones no condicionadas, así como por la competencia de entidades privadas, semiprivadas y bilaterales. En consecuencia, es fundamental que las organizaciones de las Naciones Unidas mejoren su capacidad de respuesta a las situaciones y necesidades de los asociados en este entorno en plena evolución.

II. Principios

A. Terminología general empleada por las organizaciones de las Naciones Unidas

5. A lo largo del tiempo, las organizaciones de las Naciones Unidas han introducido y utilizado una gran variedad de términos para describir sus mecanismos de financiación, las diferencias de las actividades en que participan y los costos y métodos de cobro correspondientes en el marco de la recuperación de los gastos. Todas estas diferencias, algunas de ellas consustanciales a la naturaleza de cada organización y otras que son más bien un reflejo de una evolución independiente con el paso del tiempo, dificultan la comparabilidad entre las organizaciones de las Naciones Unidas.

6. El hecho de que existan diferencias considerables en las modalidades de financiación de las organizaciones de las Naciones Unidas incide específicamente en la manera de aplicar la recuperación de los gastos. Las Naciones Unidas y sus organismos especializados asignan contribuciones obligatorias a sus Estados Miembros, mientras que los fondos y programas de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, dependen exclusivamente de las contribuciones voluntarias. No obstante, la mayor parte de las organizaciones de las Naciones Unidas, con la excepción del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), entre otras, según el informe de la Dependencia Común de Inspección disponen de un sistema de contribuciones no condicionadas, denominadas con frecuencia recursos ordinarios (básicos), que la organización puede utilizar en parte a fin de financiar los gastos mínimos derivados del mantenimiento de sus actividades, así como las actividades programáticas básicas previstas en sus mandatos.

7. Numerosas organizaciones se valen asimismo de una “estructura de base”, financiada con cargo a sus presupuestos ordinarios (básicos). La estructura de base hace referencia a las actividades básicas previstas en los mandatos de la organización, así como a las funciones reglamentarias que no varían con el volumen de recursos que administra. Esas actividades básicas incluyen generalmente las funciones normativas, la promoción, la fijación de normas, la representación y las funciones reglamentarias o administrativas.

8. Las organizaciones de las Naciones Unidas también aceptan regularmente contribuciones asignadas por los donantes, conocidas mayoritariamente como recursos extrapresupuestarios u otros recursos. Su aceptación está sujeta a una evaluación que determina si las contribuciones encajan desde el punto de vista temático en el mandato de la organización, concretamente en su marco estratégico o plan general. La mayor parte de las organizaciones disponen de orientaciones concretas sobre el tipo y la naturaleza de los donantes cuyas contribuciones son aceptables, así como los tipos y niveles adecuados en materia de asignación de créditos.

9. El tipo de gasto admisible, como los gastos de los programas y su tratamiento, difiere en función de las actividades de cada organización. Incluso en el seno de una organización, lo que es específicamente imputable en un programa es exponente de ese programa concreto y de sus objetivos y resultados previstos.

10. En consecuencia, las diferencias en los mandatos y las modalidades de funcionamiento empañan con frecuencia los gastos que cada organización define como sustentadores de sus actividades, los gastos que dependen del volumen en el contexto de las operaciones de la organización y los gastos que están sujetos a recuperación. En una serie de reuniones celebradas en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, las organizaciones de las Naciones Unidas han convenido en una definición común de principios a efectos de la recuperación de gastos.

B. Principios armonizados de la recuperación de gastos

11. El objetivo de la armonización de la recuperación de gastos no es un porcentaje uniforme aplicable a todas las organizaciones de las Naciones Unidas en concepto de gastos de apoyo a los programas o de recuperación de gastos. Nuevamente, este planteamiento no tendría en cuenta las considerables diferencias existentes en los mandatos, las modalidades de financiación, las capacidades operacionales y la participación sustancial en los programas de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas. El objetivo consiste en establecer principios comunes que permitan a las organizaciones y a los donantes relacionar y comparar las prácticas de recuperación de gastos de las distintas organizaciones.

12. Es un hecho ampliamente admitido entre las organizaciones de las Naciones Unidas que, dentro del sistema de las Naciones Unidas, la competencia basada exclusivamente en el gasto indirecto más bajo redundaría en detrimento de todas ellas toda vez que aumenta la probabilidad de que las organizaciones no recuperen todos los gastos relacionados con la administración de otros recursos. Las organizaciones deberían evitar así toda veleidad de socavar las tasas de recuperación de los gastos no básicos de las demás organizaciones.

13. Al mismo tiempo, si se aprovechan las ventajas comparativas que ofrecen los conocimientos y las capacidades de cada organización, es probable que ello redunde en beneficio del conjunto de las organizaciones. Las diferencias en las tasas de recuperación de los gastos también reflejan en parte los diferentes grados de eficacia institucional. Por consiguiente, es importante que las organizaciones de las Naciones Unidas den muestras de transparencia en relación con los gastos que se incluyen en la recuperación de los gastos o se excluyen de ella.

14. Los principios fundamentales de recuperación de gastos indirectos que se exponen a continuación se derivan del informe de la Dependencia Común de Inspección y de las reuniones interinstitucionales celebradas en el marco de la Red de Finanzas y Presupuesto:

a) Cada fuente de fondos cubre todos sus gastos conexos correspondientes a las estructuras administrativas y de apoyo necesarias provistas por la organización;

b) La definición de gasto es un reflejo del mandato y el modelo institucional de cada organización. Si bien las organizaciones de las Naciones Unidas han acordado una definición común armonizada de las categorías de gasto, cada organización debe establecer una correspondencia entre sus gastos y esas categorías a fin de que tengan razón de ser;

c) La recuperación de gastos se aplicaría por lo general a los gastos indirectos variables. En las organizaciones que carecen de contribuciones no condicionadas, es preciso recuperar todos los gastos indirectos.

Gastos directos

15. Los gastos directos son todos los gastos ocasionados por las actividades, proyectos y programas de una organización en el cumplimiento de su mandato y que pueden ser plenamente imputables a ellos. Se incluyen en ellos los gastos en concepto de personal de proyectos, equipo, locales de ejecución de los proyectos, viajes y cualquier otro insumo necesario para obtener los resultados y objetivos enunciados en los programas y proyectos.

Gastos indirectos fijos

16. Los gastos indirectos fijos son todos los gastos registrados por la organización, con independencia del alcance y el nivel de sus actividades, y que no pueden imputarse inequívocamente a actividades, proyectos o programas concretos. Esos gastos suelen incluir al personal directivo superior de una organización, sus gastos institucionales y los órganos estatutarios no relacionados con la prestación de servicios.

Gastos indirectos variables

17. Los gastos variables indirectos son todos los gastos registrados por la organización en función y en apoyo de sus actividades, proyectos y programas y que no se pueden imputar inequívocamente a actividades, proyectos o programas concretos. Esos gastos suelen incluir las dependencias administrativas y de servicios, así como los gastos conexos en concepto de funcionamiento y sistema.

C. Modelo institucional del PNUD en el contexto de la recuperación de gastos

18. Las fuentes de fondos del PNUD se dividen en dos categorías principales: contribuciones no condicionadas en forma de recursos ordinarios y contribuciones destinadas a los fondos fiduciarios y la participación en la financiación de los gastos, conocidas como otros recursos. El PNUD, el UNFPA, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PMA ya han armonizado los términos “recursos ordinarios” y “otros recursos” en el marco de sus estimaciones presupuestarias para el bienio 2004-2005.

19. El PNUD ha adaptado las definiciones y los principios armonizados anteriormente enumerados a su modelo institucional específico (véase gráfico 1), que incluye la prestación de servicios de desarrollo, servicios de asesoramiento y promoción y el apoyo a la coordinación del sistema de las Naciones Unidas. El PNUD lleva a cabo las actividades inscritas en estos tres ámbitos en cumplimiento de su mandato y forman parte de sus programas y proyectos.

20. En consecuencia, todos los gastos vinculados a las actividades inscritas en estos rubros institucionales se consideran *gastos directos* en los presupuestos por programas, específicos de cada fuente de financiación, e incluyen al personal del programa, los equipos y suministros plenamente especializados, los viajes y el transporte, los servicios prestados directamente al programa y cualquier otro insumo dedicado exclusivamente al programa. Cada fuente de financiación es responsable de sufragar todos los gastos directos necesarios para alcanzar el objetivo del programa y los gastos indirectos imputables.

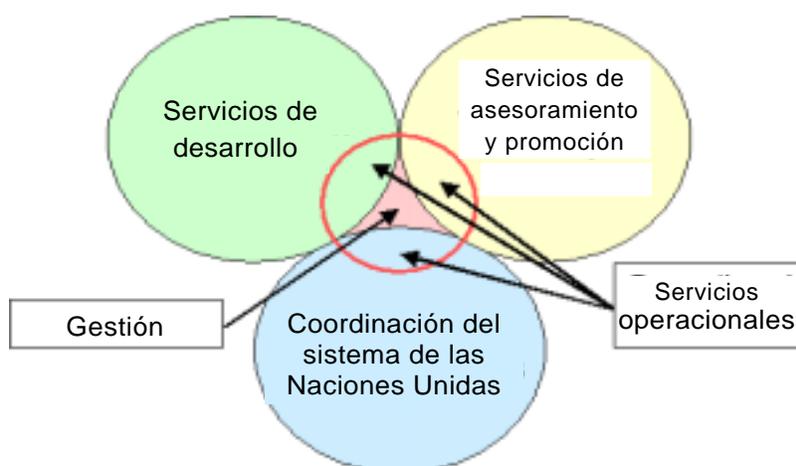
21. En el marco del presupuesto de apoyo para el bienio 2004-2005, el PNUD introdujo el concepto de “estructura de base”, que guarda relación con el gasto registrado por la organización para mantener sus actividades. Aparte de las funciones reglamentarias y el personal directivo superior, la estructura de base incluye la función del coordinador residente, junto con las estructuras de las oficinas en los países necesarias para ejecutar el programa mínimo financiado con cargo a los recursos ordinarios (objetivo mínimo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC)) que cada país en que se ejecuta el programa recibe de conformidad

con las nuevas modalidades de programación para 2004-2007 que figuran en el documento DP/2002/28. En el contexto de las definiciones armonizadas de gastos, la estructura de base del PNUD se considera un gasto indirecto fijo. Dado que la estructura de base abarca los gastos derivados del mantenimiento de las actividades que no se ven afectados por el volumen de otros recursos administrados por el PNUD, esos gastos no son objeto de recuperación. En la sección III-B figuran detalles relativos a la estructura de base del PNUD.

22. El gasto de todos los servicios operacionales y de gestión ajenos a la estructura de base se consideran *gastos indirectos variables*, que fluctúan en función del volumen de recursos administrados por la organización. En consecuencia, a cada fuente de fondos se le imputa la cuota proporcional que le corresponde de esos gastos indirectos variables.

Gráfico 1

Modelo institucional del PNUD



D. Atribución de gastos y diferencia entre gastos de programación y gastos de gestión

23. La clasificación de los gastos en directos e indirectos es de utilidad en el análisis global de los gastos que una organización debe recuperar. Sin embargo, esos conceptos no se llevan fácilmente a la práctica; en teoría, casi todos los gastos indirectos pueden atribuirse a los programas que apoyan. Por ejemplo, el costo de un director de dependencia, que suele ser un gasto indirecto, podría dividirse entre todos los programas en que interviene dicho director sobre la base de las hojas de asistencia. Si bien este planteamiento podría ser el exponente más preciso de la parte que corresponde verdaderamente a cada programa en los gastos correspondientes al director de dependencia, es al mismo tiempo engorroso y caro, por lo que la determinación de la cuota precisa de cada programa reviste un valor adicional decreciente.

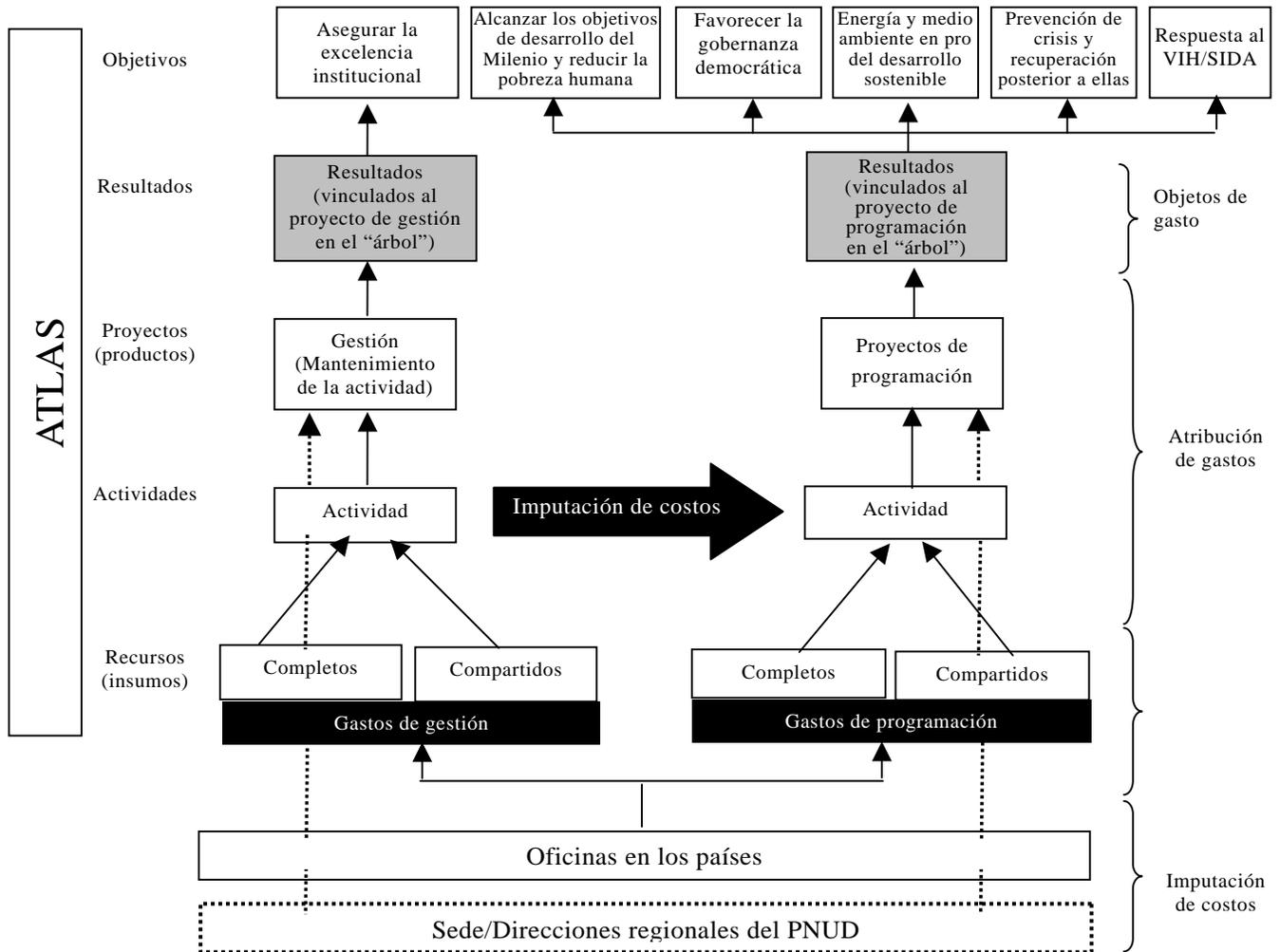
24. En lugar de tratar de establecer una relación directa entre el costo de cada insumo compartido y sus programas u objetos de gasto correspondientes, las organizaciones recuperan ese costo como gastos indirectos. La distinción entre el costo directo imputado a los programas (gastos de programación) y el gasto indirecto relacionado generalmente con la gestión (gastos de gestión) se basa en el modelo institucional de la organización y los sistemas disponibles para determinar el origen de los gastos. Al hacer la distinción entre gastos de programación y gastos de gestión, se ha de hallar un equilibrio entre el reflejo más preciso de los gastos genuinos de un programa y la modalidad más práctica de administrar y asignar el gasto de los insumos que se destinan a un amplio espectro de programas.

25. Para determinar la relación que guardan los gastos de gestión con los gastos de programación se recurre a un proceso de atribución de gastos (véase gráfico 2). En esencia, la atribución de gastos es la manera más razonable de determinar cuál es la correspondencia entre los gastos indirectos y los objetos de gasto sobre la base de su relación de causa y efecto. En el ejemplo anteriormente mencionado, un método razonablemente aproximado podría ser que cada programa recibiera por término medio el mismo grado de atención del director de dependencia, por lo que la atribución del gasto del director podría ser simplemente el cociente entre el gasto total y el número de programas, lo que significa que se imputaría a cada programa una proporción equitativa de los gastos del director de dependencia.

26. El proceso de atribución de gastos es diferente en función de los distintos tipos de gastos de gestión. Por ejemplo, el gasto de un director de programas que se ocupa de tres programas específicos podría de hecho distribuirse sobre la base de un estudio del tiempo invertido. Los gastos de la organización en concepto de apoyo al sistema podrían recuperarse mediante una cuota anual fija del usuario. El gasto de los locales, sin embargo, podría ser compartido entre todos los programas sobre la base del porcentaje de espacio ocupado. En todos esos ejemplos, el elemento decisivo es que la atribución de gastos presenta una clara relación de causa y efecto, además de ser simple y suficientemente precisa.

27. En última instancia, todos los gastos de gestión deben guardar relación con los programas que apoyen, lo que permite determinar el costo total de los proyectos, resultados y metas de la organización, que incluyen todos los gastos directos e indirectos pertinentes. La capacidad de la organización para “reinvertir” los gastos también es una condición indispensable con miras a la presupuestación basada en los resultados.

Gráfico 2
Imputación de costos



III. Recursos y estructura del PNUD

A. Recursos ordinarios y otros recursos en la actualidad

28. El PNUD registró un descenso de sus recursos ordinarios, que pasaron de 889 millones de dólares en 1992 a 645 millones de dólares en 2000, tendencia que se ha invertido desde entonces. Al mismo tiempo, el PNUD ha visto aumentar espectacularmente sus otros recursos que pasaron de 409 millones de dólares en 1992 a 2.153 millones de dólares en 2002.

29. En 2000, el PNUD publicó el marco de financiación multianual para el período 2000-2003 (DP/1999/30), que marcaba la orientación estratégica de la organización durante el cuatrienio, y presentó el segundo marco de financiación multianual para 2004-2007 (DP/2003/32) a la Junta Ejecutiva en su segundo período de sesiones

de 2003. Tanto los recursos ordinarios como los extrapresupuestarios se ajustan a la orientación programática del marco de financiación multianual, en el que quedan recogidos los objetivos mundiales de la organización. Al aceptar contribuciones que encajan temáticamente en los objetivos enunciados en el marco de financiación multianual, el PNUD puede evitar que se desvirtúen de su labor y sus prioridades a causa de la aceptación de cantidades ingentes de otros recursos.

30. Dado que el PNUD aceptó contribuciones cada vez mayores con cargo a sus recursos complementarios, la recuperación de los gastos derivados de esos recursos pasó de un total de 62 millones de dólares en 1998 a un total de 149 millones de dólares en 2003 (la recuperación de gastos por concepto de servicios de organizaciones de las Naciones Unidas pasó de aproximadamente 3,7 millones de dólares en 1998 a 13 millones de dólares en 2003). Habida cuenta de los sistemas de que disponía entonces la organización, es difícil desglosar las cantidades en función de los diversos componentes por cuyo concepto se habían recuperado gastos. Lo mismo cabe decir de los gastos relacionados con los servicios que no podían ser objeto de una atribución inequívoca, porque a menudo las mismas estructuras prestaban servicios con cargo a los recursos ordinarios y otros recursos, así como a otras organizaciones de las Naciones Unidas.

B. El concepto de estructura de base

31. En 2004, el PNUD introdujo oficialmente un concepto de estructura de base para la sede y las oficinas en los países, que era similar al de otras organizaciones de las Naciones Unidas, en el marco del presupuesto de apoyo para el bienio 2004-2005. La estructura de base se centra en las funciones fundamentales que el PNUD ha de desempeñar por mandato, en particular en su calidad de guardián del sistema de coordinador residente. Además, con la aprobación de los arreglos de programación 2004-2007, cada país en que se ejecutan programas recibe un mínimo de 350.000 dólares en concepto de recursos ordinarios asignados a los programas, por lo que las estructuras de las oficinas en los países necesarias para poner esos recursos en práctica se han convertido en un gasto fijo del PNUD.

32. Un análisis más detenido de la presencia del PNUD en los países en que se ejecutan programas ha puesto de relieve cuatro arquetipos de estructura de base, según las funciones que desempeña el PNUD de conformidad con sus mandatos (véase cuadro 1). Además de la función de coordinador residente, el representante residente también hace las veces de coordinador humanitario de las Naciones Unidas en 21 países en que se ejecutan programas. El PNUD está presente en nueve países contribuyentes netos, cuyos gobiernos nacionales financian el costo de los respectivos programas.

33. Esas funciones, que no están sujetas a variaciones en función del volumen de los recursos administrados, constituyen mandatos básicos que ha de llevar a cabo el PNUD. Por consiguiente, los gastos atribuibles a la estructura de base se consideran gastos fijos y se sufragan exclusivamente con cargo a los recursos ordinarios. Todos los gastos de las oficinas en los países que superan los límites de la estructura de base se dividen proporcionalmente entre recursos ordinarios y otros recursos.

Cuadro 1
Tipología de la estructura de base de las oficinas en los países

<i>Tipo de presencia</i>	<i>Número de oficinas</i>	<i>Estructura de base</i>	<i>Costo medio</i>
Representante residente del PNUD	6	1 funcionario internacional del cuadro orgánico 2 funcionarios de contratación nacional 3 funcionarios del cuadro de servicios generales	446 000
Coordinador residente de las Naciones Unidas y representante residente del PNUD	100	1 funcionario internacional del cuadro orgánico 3 funcionarios de contratación nacional 4 funcionarios del cuadro de servicios generales	518 000
Coordinador residente de las Naciones Unidas, coordinador humanitario de las Naciones Unidas y representante residente del PNUD	21	2 funcionarios internacionales del cuadro orgánico 3 funcionarios de contratación nacional 4 funcionarios del cuadro de servicios generales	779 000
Representante residente del PNUD en un país contribuyente neto	9	1 funcionario internacional del cuadro orgánico 0 funcionarios de contratación nacional 0 funcionarios del cuadro de servicios generales	276 000

34. En el caso de las dependencias de la sede, el concepto de estructura de base se aplica a la función administrativa y reglamentaria, así como a los órganos de supervisión (por ejemplo, la Oficina del Administrador, la División de Contraloría, la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento). Si bien estas estructuras constituyen normalmente un gasto fijo, muchas de las dependencias desempeñan a la vez una función de servicio, que está sujeta a variaciones sobre la base del volumen de recursos. En la actualidad, el PNUD está analizando asimismo las posibilidades de aproximar esos elementos de servicio a las oficinas en los países y están surgiendo nuevas opciones a raíz de la aplicación del sistema Atlas de planificación institucional de los recursos del PNUD.

35. Como consecuencia de ello, en el bienio 2004-2005 se ha adecuado la estructura de base en la sede a las estructuras financiadas actualmente con cargo a los recursos ordinarios, mientras que los elementos de la sede financiados con cargo a otros recursos se consideran un gasto indirecto variable sujeto a recuperación. Esta delimitación entre gastos fijos y gastos indirectos variables será examinada y perfeccionada, teniendo en cuenta los cambios estructurales resultantes de la aplicación del sistema Atlas, y se presentará a la Junta Ejecutiva en el marco del presupuesto de apoyo para el bienio 2006-2007.

IV. Determinación de la recuperación de los gastos

A. Servicios de gestión general

36. De conformidad con el concepto de estructura de base, que se considera un gasto fijo en la definición armonizada, el PNUD determinó la opción más apropiada para la recuperación de los gastos variables indirectos, que deben sufragarse con cada fuente de financiación.

37. Hay varias funciones que el PNUD debe desempeñar antes, después y durante la ejecución de un programa, cuyos gastos no pueden vincularse con actividades concretas del programa, y que se relacionan en general con su diseño, supervisión y terminación. Éstas incluyen:

- a) Identificación, formulación y evaluación de los proyectos;
- b) Determinación de la modalidad de ejecución y evaluación de la capacidad local;
- c) Información preliminar al personal del proyecto y los consultores e informe final;
- d) Vigilancia y supervisión generales, incluidos exámenes de los proyectos;
- e) Recepción de los fondos y presentación de información a los donantes;
- f) Apoyo temático y técnico a través de las oficinas; y
- g) Sistemas, tecnología de la información, imagen e intercambio de conocimientos.

38. Las estructuras necesarias para desempeñar estas funciones son un reflejo del volumen de recursos administrados por el PNUD y, por consiguiente, cada fuente financiera debe sufragar su parte proporcional de las estructuras necesarias para prestar servicios de gestión general. Sin embargo, cuando se trata de apoyo a sistemas, recaudación de fondos y funciones de tesorería, no hay un vínculo directo entre el apoyo prestado y el proyecto concreto, razón por la cual estos gastos se clasifican como indirectos.

39. Además, hay varios servicios que permiten la acumulación de un caudal considerable de conocimientos y experiencia a lo largo del tiempo, lo cual suele beneficiar a los programas posteriores. Cuando se trata de programas nuevos e innovadores, estos gastos son comparativamente más altos que para los programas subsiguientes. Aunque sería posible determinar el costo del diseño de los proyectos para cada nuevo programa separadamente, no sería apropiado atribuir todos estos costos al proyecto inicial, pues los programas siguientes se beneficiarían del conocimiento y la experiencia sin ningún costo. El costo del diseño del proyecto y del conocimiento compartido también se consideran, pues, gastos indirectos de todos los programas.

40. Por último, los honorarios por servicios de gestión general deben tener en cuenta los riesgos y responsabilidades adicionales a los que se expone la organización al emprender actividades financiadas con cargo a otros recursos. En particular, los riesgos y las responsabilidades dimanantes de la contratación de personal con cargo a otros recursos deben considerarse gastos indirectos, especialmente porque la mayor movilidad significa que hay un creciente número de miembros del personal

que se financia con cargo a múltiples fuentes de financiación a lo largo de su carrera profesional.

41. Dado que las estructuras que prestan servicios de gestión general se financian principalmente con cargo a los recursos ordinarios, es fundamental que otros recursos cubran su parte proporcional de estos gastos variables indirectos. Para lograr una distribución proporcional de la carga de todos los gastos variables indirectos, el PNUD ha determinado un honorario porcentual que se cobra a todos los programas financiados con cargo a otros recursos para cubrir gastos indirectos. Los programas financiados con cargo a los recursos ordinarios no pagan honorarios por servicios de gestión general.

42. Este honorario se ha fijado en una tasa que varía entre el 5% y el 7% para la participación de terceros en los gastos y los fondos fiduciarios. Según los cálculos presentados en el anexo, el PNUD debería recuperar idealmente alrededor del 7,6% de otros recursos. Sin embargo, se consideró que pasar de una tasa media de recuperación de gastos del 4% a una nueva del 7% o el 8% sería demasiado drástico. Por consiguiente, el PNUD ha adoptado un enfoque gradual para aumentar la tasa. La diferencia resultante en la recuperación de gastos que supone este enfoque gradual es de aproximadamente 26 millones de dólares por bienio.

43. La forma en que el PNUD administra la participación en los gastos de los países donde se ejecutan los programas es muy distinta, en particular porque la mayoría de los fondos son créditos gubernamentales otorgados por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y, cada vez más, fondos públicos. El nivel actual de participación en los gastos de los países donde se ejecutan los programas es de aproximadamente 900 millones de dólares anuales, los cuales se concentran considerablemente en unos pocos países, pues 10 aportan casi el 80% del total.

44. El gobierno del país donde se ejecuta el programa suele ser el único donante del PNUD para todo un conjunto de programas, y gran parte del diseño efectivo de los proyectos de esos programas se realiza en otras instituciones distintas del PNUD. La concentración de fondos de un único donante en un país reduce considerablemente los gastos de la organización. Además, la función de ejecución y gestión del PNUD es más limitada, pues hay menos riesgos y posibles obligaciones. Como consecuencia de ello, el honorario por servicios de gestión general aplicable al país donde se ejecuta el programa se ha fijado en una media del 3%, calculado sobre la base del conjunto de programas concretos para el país. Además, debido a su carácter especial, la participación en los gastos del país donde se ejecutan los programas se ha excluido del cómputo de la tasa por servicios de gestión general, y se basa exclusivamente en los recursos del donante (véase anexo B).

B. Servicios de apoyo a la ejecución

45. El PNUD también presta servicios de apoyo durante la ejecución de los programas, ya sea al gobierno para la ejecución nacional del programa para el país, o a otras organizaciones de las Naciones Unidas, para la ejecución de sus propios programas. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD es el mayor prestatario de servicios al país donde se ejecutan los programas, como ha determinado un estudio reciente de la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado “UNDG Survey on Common Services at the Country Level” publicado en febrero de 2000.

46. Estos servicios se relacionan en general con transacciones administrativas, que el PNUD realiza cuando faltan instituciones locales adecuadas. Los servicios a otras organizaciones de las Naciones Unidas se prestan en el contexto del mandato del PNUD de ocuparse del sistema de coordinadores residentes y con el objetivo general de reducir los gastos de las transacciones para todas las organizaciones de las Naciones Unidas.

47. Por consiguiente, cada usuario de los servicios —organismos gubernamentales, organizaciones de las Naciones Unidas— y el PNUD determinan un honorario por los servicios, que abarca el gasto total de los servicios prestados por las dependencias operacionales. Los honorarios por servicios de apoyo a la ejecución se consideran gastos directos, según las definiciones armonizadas de gastos, porque éstos se vinculan claramente con actividades concretas de los programas y proyectos. A continuación figura una lista de servicios de apoyo a la ejecución que presta el PNUD:

- a) Pagos, desembolsos y otras transacciones financieras;
- b) Contratación de personal, personal para proyectos y consultores;
- c) Adquisición de servicios y equipo, incluida su enajenación;
- d) Organización de actividades de formación, conferencias y cursillos;
- e) Autorización de viajes, solicitud de visas, compra de billetes y arreglos de viajes; y
- f) Envíos, trámites aduaneros, matriculación de vehículos y acreditación.

48. Los honorarios por servicios de apoyo a la ejecución se han calculado sobre la base de un estudio de procesos y gastos realizado en más de 60 oficinas en los países. Teniendo en cuenta las diferencias de los precios locales, todas las oficinas se agruparon en cuatro categorías de gastos, en función de su escala de sueldo local, pues los gastos de personal son el principal factor determinante de las diferencias de precios entre las oficinas. Para cada categoría de gastos, se determinó el promedio del costo de cada transacción estándar para obtener un precio medio. El cuadro con los precios medios de todas las transacciones estándar en cada una de las categorías de gastos se conoce como la Lista Universal de Precios, que se actualiza anualmente para reflejar las fluctuaciones de los precios locales.

49. Gracias a la Lista Universal de Precios, el PNUD se asegura de que los gastos de las dependencias basadas en los países se recuperen íntegramente, sobre todo porque cada vez es más frecuente que éstas se autofinancien. Además, la utilización de la Lista permite que se cobre a cada usuario del servicio el mismo precio por las transacciones estándar, con lo cual se aumenta la transparencia de la prestación del servicio. Al mismo tiempo, al incluir precios medios, la Lista constituye una herramienta de fácil uso para presupuestar los gastos de los servicios de apoyo a la ejecución, tanto para las organizaciones de las Naciones Unidas como para los programas del PNUD.

V. Anexo

A. Definiciones comunes

Gasto directo

- Costo de un producto, servicio, centro de costos o departamento, atribuible en su totalidad a ese producto, servicio, centro de costos o departamento. Se trata de un costo imputado. Los costos directos son materiales directos, sueldos directos y gastos directos (Reino Unido, Office of Government, Commerce, www.iti.co.uk/online_ordering/iti_glossay.htm).
- Costo directamente atribuible a un producto o servicio determinado. Por ejemplo, horas de trabajo o materiales consumidos en la obtención de un producto. (Estados Unidos, OSD, comptroller, www.dod.mil/comptroller/center/inforef/glossary.htm).

Gastos indirecto

- Costo incurrido en la obtención de un producto, la prestación de un servicio o la administración de un centro de costos o departamento, pero que no puede atribuirse directa e íntegramente a ese producto, servicio o departamento, porque se ha incurrido para varios centros de costos o unidades de costos. Estos costos se proratean entre los centros o unidades de costos. Los gastos indirectos también se denominan gastos generales (Reino Unido, Office of Government Commerce, www.iti.co.uk/online_ordering/iti_glossary.htm).
- Costo asociado con un producto o servicio, pero no directamente atribuible a un solo producto o servicio (Estados Unidos, OSD Comptroller, www.dod.mil/comptroller/center/inforef/glossary.htm).

Gasto fijo

- Costo o gasto que no varía a corto plazo en función de la cantidad del producto obtenido (Estados Unidos, OSD Comptroller, www.dod.mil/comptroller/center/inforef/glossary.htm).
- Los gastos fijos son gastos de funcionamiento incurridos para proporcionar servicios e instalaciones y organización que se mantienen listos para realizar las actividades cuando sea necesario independientemente de los volúmenes efectivos de producción y ventas. Los gastos fijos se mantienen relativamente constantes hasta que se modifican por decisión de la administración. Dentro de límites generales, no varían con el volumen de actividades. Son gastos fijos, por ejemplo, el alquiler, los impuestos sobre la propiedad y los gastos en concepto de interés (Jeremiah K. Murphy, CPA, www.jkmcpa.com/Glossary.html).

Gastos variables

- Costo que varía al mismo tiempo que la cantidad del producto obtenido cuando otros factores permanecen constantes. El costo del transporte de material para una actividad, por ejemplo, varía en función del número de entregas y recogidas de material. (Estados Unidos, OSD Comptroller, www.dod.mil/comptroller/center/inforef/glossary.htm).

- Costos cuya cuantía total en dólares varía en función del nivel de actividades o producción. Estos gastos aumentan o disminuyen cuando el volumen de producción aumenta o disminuye. (Jeremiah K. Murphy, CPA, www.jkmcpa.com/Glossary.html).

B. Cálculo de la tasa de recuperación de gastos

Los recursos ordinarios cubren los gastos de una estructura básica del PNUD para cada oficina en los países y las dependencias de la sede, que realizan las funciones esenciales del PNUD. Aparte de eso, se aplicarán cada vez más los principios de distribución equitativa de la carga entre recursos ordinarios y otros recursos, lo cual significa que se espera que cada fuente de financiación pague su parte proporcional de las estructuras del PNUD.

Gasto bienal total de la estructura del PNUD (recursos aportados por donantes¹): 706 millones de dólares

(Menos) Estructura de base (oficinas en los países): - 148 millones de dólares

(Menos) Estructura de base (sede): - 197 millones de dólares

Gasto indirecto variable: 361 millones de dólares

El objetivo es financiar estos *gastos variables indirectos* proporcionalmente con cargo a los recursos ordinarios (37% del total de los recursos aportados por donantes) y con cargo a otros recursos (63% del total de los recursos aportados por donantes):

Recursos ordinarios: 134 millones de dólares (37% de 361 millones de dólares)

Otros recursos: 227 millones de dólares (63% de 361 millones de dólares)

Total: 361 millones de dólares

Para recuperar los gastos variables indirectos imputables a otros recursos aportados por donantes (227 millones de dólares), se calcula una tasa porcentual dividiendo esta cifra por el total de otros recursos (2.994 millones de dólares). Por consiguiente, la tasa ideal de recuperación de gastos sería del 7,6% (227 millones de dólares/2.994 millones de dólares = 0,0758).

Sin embargo, el PNUD aplicará un enfoque gradual a lo largo del tiempo para aumentar las tasas de gastos generales, por lo cual la nueva política de recuperación de gastos fija el honorario por servicios de gestión general en una tasa del 5% al 7% para la participación en los gastos de terceros y los fondos fiduciarios. Para la participación en los gastos del país donde se ejecuta el programa, el honorario por gastos generales de servicios de gestión general se fijó en un promedio del 3%, debido a la naturaleza de la participación del PNUD en esos programas.

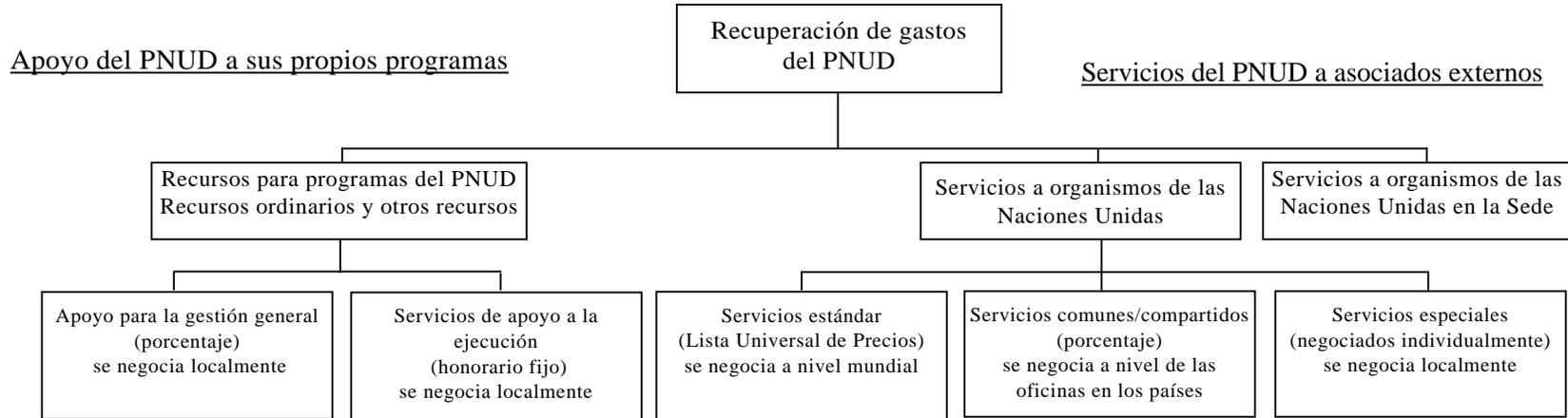
Dado que las dependencias de servicios del PNUD funcionan cada vez más sobre la base de la autofinanciación, los gastos de estas dependencias se sufragarán con cargo a recursos extrapresupuestarios, lo cual reducirá el total de gastos presupuestarios del PNUD, y de este modo se espera llegar a la tasa ideal de recuperación de gastos del 5% al 7% prescrita por la nueva política.

¹ Los recursos aportados por donantes que figuran en el presupuesto de apoyo bienal incluyen todos los recursos ordinarios y otros recursos, excepto los de participación en los gastos del país donde se ejecuta el programa.

C. Comparación de las prácticas de recuperación de los gastos de las organizaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Recuperación de gastos				
	<i>¿Cuál es la tasa del gasto de apoyo directo y cómo se cobra?</i>	<i>¿Qué categorías de gastos se consideran/cobran como apoyo directo?</i>	<i>¿Cuál es la tasa del gasto de apoyo indirecto, y cómo se cobra?</i>	<i>¿Estas tasas son acordadas por órganos responsables?</i>
PMA	Se presupuesta sobre una base cero para cada proyecto y no se cobra en base a una tasa	Todos los gastos relacionados con la ejecución del proyecto, incluidos gastos de personal, viajes, equipo, abastecimiento de agua y electricidad y alquiler	7% de los gastos directos de funcionamiento estimados para cada proyecto	La tasa del gasto de apoyo a los programas se calcula como parte del presupuesto de apoyo bienal y es aprobada por la Junta Ejecutiva. La Junta puede modificar la tasa en el curso de un bienio.
PNUD	Costos reales	Todos los gastos relacionados con las actividades del proyecto (costo total del control nacional del programa), incluidos todos los gastos relacionados con la activación de los insumos del proyecto, así como los honorarios por servicios	Varía entre el 5% y el 7% para los donantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y una media del 3% para los donantes del país donde se ejecuta el programa (en su mayoría créditos de instituciones financieras internacionales), sobre la base de los ingresos y los gastos; no incluye los gastos generales que se cobran a los organismos de ejecución	La tasa del gasto de apoyo a los programas se calcula como parte del presupuesto de apoyo bienal y se presenta a la Junta Ejecutiva
UNFPA	Costos reales	Todos los gastos relacionados con las actividades del proyecto	Varía entre el 5% y el 13%. Se cobra en función de los ingresos y de los gastos	Decisión de la Junta Ejecutiva
UNICEF	Costos reales	Todos los gastos relacionados con las actividades del proyecto	Varía entre el 7% y el 12%. Se cobra sobre la base de los gastos	Decisión de la Junta Ejecutiva

D. Sinopsis de todos los mecanismos de recuperación de gastos del PNUD



Otros recursos

- Participación del Gobierno en los gastos
- Participación de terceros en los gastos
- Fondos fiduciarios

Recursos ordinarios

Otros recursos

- Participación del Gobierno en los gastos
- Participación de terceros en los gastos
- Fondos fiduciarios

Apoyo a la ejecución directa

Apoyo a la ejecución nacional

Acuerdos sobre servicios de gestión

- Pagos
- Contrataciones
- Adquisiciones
- Servicios de viajes
- Servicios de protocolo

- Locales
- Abastecimiento de agua y electricidad
- Tecnología de la información y las comunicaciones (algunas oficinas locales)
- Valija diplomática etc.
- Seguridad (algunas oficinas locales)

- Alquiler de equipo/locales
- Transporte
- Organización de eventos
- Servicios programáticos etc.