



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
6 de abril de 2006
Español
Original: inglés

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2006

5 a 9 de junio de 2006

Tema 5 del programa provisional*

Examen de la política del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en materia de recuperación de gastos

Resumen

El presente informe se ha preparado en respuesta a la decisión 2003/9 de la Junta Ejecutiva en la que ésta pidió a la Directora Ejecutiva que examinara los resultados de la política en materia de recuperación adoptada en 2003.

Se recomienda a la Junta Ejecutiva que apruebe cambios en la tasa de recuperación y los incentivos correspondientes que promueven la financiación temática, la recaudación de fondos del sector privado y la participación del UNICEF en los programas conjuntos de las Naciones Unidas, sobre la base de una mayor simplificación y armonización de los procedimientos con los miembros del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de fortalecer la capacidad del UNICEF para colaborar de manera más efectiva con una amplia gama de asociados para el desarrollo y, de esa forma, lograr los objetivos de desarrollo del Milenio.

* E/ICEF/2006/10.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen: de la complejidad a la simplicidad en apoyo de las asociaciones de colaboración.	1-6	3
I. Introducción: casi 40 años de experiencia en recuperación de gastos.	7-13	4
II. Aplicación: prelación de los procesos sobre los resultados	14-16	6
III. Resultados financieros: gestión de un gran número de contribuciones pequeñas	17-23	8
IV. Situación de la armonización: el UNICEF sigue divergiendo de otros organismos	24-28	9
V. Necesidad de modificar la escala: liberar tiempo de personal para centrarse en los resultados	29-32	10
VI. Recomendación de una nueva escala: una tasa básica con incentivos selectivos	33-38	11
VII. Consecuencias de la modificación de la escala: un enfoque más eficaz y un riesgo financiero menor	39-45	12
VIII. Resumen y recomendaciones	46	13
Cuadro		
Ingresos de otros recursos, proyectados y efectivos, 1998-1999 a 2004-2005		13
Anexos		
I. ¿En qué consiste la recuperación de gastos y cómo se calcula?		15
II. Definición de los gastos fijos y los gastos variables indirectos aplicada en diversas divisiones y oficinas		17
III. División de los gastos de apoyo (utilizando los gastos reales en 2004-2005)		20
IV. Pasajes de la decisión 2003/9 de la Junta Ejecutiva relativa al examen de la política en materia de la recuperación de gastos		23
V. Estados financieros		24
VI. Análisis de las opciones de recuperación		27

Resumen: de la complejidad a la simplicidad en apoyo de las asociaciones de colaboración

1. Uno de los objetivos principales del UNICEF, habida cuenta de su afán por contribuir a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio formulados en el plan estratégico de mediano plazo para 2006-2009 (E/ICEF/2005/11), es aumentar la capacidad de la organización para trabajar con una amplia gama de asociados para el desarrollo a fin de obtener recursos y resultados en bien de la infancia. En la actualidad el UNICEF lleva adelante, a nivel de toda la organización, un examen de políticas y procesos que abarcará la evaluación de los efectos de éstas en la creación de asociaciones de colaboración. El examen de la política en materia de recuperación de gastos se lleva a cabo en un momento muy adecuado, vista la rápida evolución del medio en que se desenvuelve el UNICEF, no sólo en cuanto al consenso mundial existente en torno a los objetivos de desarrollo del Milenio, sino también respecto de la puesta en práctica de las reformas de las Naciones Unidas, como lo demuestran la programación conjunta (véase el documento E/ICEF/2006/13, que también se presenta a la Junta en su período de sesiones anual de 2006) y la campaña por aumentar la eficacia de la asistencia. Hasta ahora la política en materia de recuperación de gastos se ha situado con mayor o menor rigor en el contexto de las operaciones financieras del UNICEF, pero en el presente informe se rebasa ese contexto y se examinan consecuencias de mayor envergadura para las actividades del UNICEF.

2. La política de recuperación respecto de los ingresos procedentes de otros recursos, aprobada por la Junta Ejecutiva en su decisión 2003/9 (E/ICEF/2003/9/Rev.1), en muchos casos ha mermado la capacidad del UNICEF de actuar como un asociado eficaz. Se considera que dicha política es demasiado compleja, pues tiene 15 diferentes categorías de contribuciones y siete tasas de recuperación de gastos. El personal del UNICEF ha debido dedicar mucho tiempo a esclarecer, en las comunicaciones entre las oficinas exteriores y la Sede, las tasas que se aplican a cada caso y a explicar la política correspondiente a los donantes, muchos de ellos activos en el plano nacional (donde se adoptan las decisiones en materia de contribuciones) y no siempre plenamente al tanto de la decisión de la Junta. En particular, se ha tropezado con dificultades para obtener contribuciones a la partida de otros recursos cuando se ha tratado de la Comisión Europea y de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis, y la Malaria, colaboradores críticos del UNICEF en la tarea de promover la causa de la infancia. Las dificultades con que se ha tropezado para alcanzar acuerdos financieros reducen considerablemente la disposición de los interesados para participar en los esfuerzos de colaboración del UNICEF con arreglo a un programa de mayor amplitud que se traduzca en resultados positivos para la infancia.

3. El tiempo dedicado a esas actividades ha dado la impresión de que el UNICEF es un organismo con el cual es difícil colaborar, de que sus tasas de recuperación de gastos son más altas que las de otros organismos de las Naciones Unidas, especialmente los miembros del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹, y de que, además, resulta caro como organismo de ejecución de programas. El tiempo que se ha debido asignar a la tramitación de las contribuciones

¹ El UNICEF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

ha sustraído al personal del UNICEF de su labor de gestionar los resultados que se preveía lograr con los programas financiados con cargo a otros recursos y de reforzar el diálogo normativo y de estrategia con los asociados del UNICEF para el desarrollo, labor de suma importancia para que se asigne prioridad a la infancia en las actividades para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio.

4. A pesar de la complejidad antes descrita, ha seguido mejorando el cuadro general en materia de recursos, pues desde que se adoptó la política actual, en 2003, se han observado aumentos tanto de los recursos ordinarios como de otros recursos. Se ha implantado la financiación temática (que representó el 12% de las contribuciones en 2005), lo que ha reducido los costos de transacción e impulsado al UNICEF a dedicarse más a apoyar los programas que los proyectos, elemento clave para aumentar la eficacia de la asistencia. No obstante, el UNICEF sigue dependiendo de las contribuciones de menor cuantía, pues en 2005 más del 80% de las contribuciones a la partida otros recursos fueron de menos de 1 millón de dólares. En las políticas vigentes no se han materializado mayormente los incentivos previstos para las contribuciones de mayor cuantía. En el futuro deberá prestarse más atención a las formas de mantener el éxito alcanzado en la gestión de un gran número de contribuciones pequeñas en apoyo de los programas y no a lograr cambios significativos respecto de un número menor de contribuciones cuantiosas.

5. El UNICEF recomienda que la tasa básica de recuperación se ajuste al 7% y que se continúe ofreciendo incentivos a las contribuciones temáticas y a las contribuciones de gran cuantía. También deberá actuarse con cierta flexibilidad respecto de los programas conjuntos de las Naciones Unidas en que los organismos comparten los recursos. La tasa del 7% es aplicada por todos los organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, si bien el PNUD tiene un margen de variación de entre un 7% y un 5%, lo que sería también el caso del UNICEF con la nueva escala de tasas al reconocerse la categoría de la financiación temática.

6. Se calcula que la implantación de una nueva tasa básica, con incentivos, no satisfaría del todo el monto de recuperación aprobado en el presupuesto de apoyo para el bienio 2006-2007, pues, según la actual proyección de los ingresos para la partida de otros recursos para el bienio, produciría un déficit de 10 millones de dólares. El UNICEF considera que el ajuste acrecentaría las oportunidades de recibir nuevos ingresos para la partida de otros recursos por encima de la previsión actual, con lo que, sobre la base de las nuevas escalas, se colmaría la laguna prevista. Aun más, la simplificación incrementaría la gestión de los resultados en el UNICEF y, al aumentar la armonización, haría que el Fondo fuera un asociado más activo para el desarrollo en la campaña por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, núcleo central del plan estratégico de mediano plazo.

I. Introducción: casi 40 años de experiencia en recuperación de gastos

7. La política de recuperación del UNICEF se remonta a 1968, cuando la Junta Ejecutiva aprobó los primeros proyectos “señalados”. En 1987 se empezaron a

aplicar las primeras tasas de recuperación de gastos a los programas financiados con otros recursos; ulteriormente se introdujeron modificaciones en 1996, 1998 y 2003².

8. En términos más corrientes, la recuperación de gastos es el recargo que se impone a los gastos de los programas financiados con cargo a otros recursos correspondiente a los gastos adicionales estimados que debe efectuar el UNICEF al ejecutar esos programas (véanse los anexos I, II y III). La recuperación de gastos reconoce que al recibirse ingresos para la partida de otros recursos se incurre en determinados gastos adicionales. El UNICEF no tiene una capacidad ilimitada para ejecutar programas financiados con cargo a esa partida. Al incorporar la recuperación de gastos en el presupuesto de apoyo que aprueba cada dos años la Junta Ejecutiva, el UNICEF aplica una perspectiva integrada a las necesidades de capacidad a que deberá hacer frente, sobre la base de los ingresos proyectados por el Fondo, para lograr los objetivos y resultados enunciados en el plan estratégico de mediano plazo.

9. Los principios básicos de la política de recuperación de gastos son:

a) Los programas financiados con cargo a otros recursos deben encauzarse hacia las zonas prioritarias aprobadas en el plan estratégico de mediano plazo;

b) En la medida de lo posible, los recursos ordinarios no deben utilizarse para subvencionar los programas financiados con otros recursos;

c) La política de recuperación debe estructurarse de manera de alentar una reducción de los costos de transacción y, a la vez, mantener la sencillez y transparencia del mecanismo a los fines de su administración.

10. En la escala vigente figuran 15 categorías diferentes y siete distintas tasas porcentuales³. Las variables principales que se tienen en cuenta son el sector privado frente a otras contribuciones, las contribuciones temáticas frente a las no temáticas, la cuantía de la contribución y el hecho de que se aporte o no se aporte inmediatamente más de un 90% de los fondos. Los incentivos principales se aplican a las contribuciones temáticas y de gran cuantía. La justificación principal para aplicar estos incentivos ha sido la de reducir, en la mayor medida de lo posible, los costos de transacción.

11. El presente informe se presenta en atención a la solicitud hecha por la Junta Ejecutiva, en su decisión 2003/9, de un informe sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la política de recuperación de gastos (véase el anexo IV, en que figuran los párrafos pertinentes de la decisión). Ulteriormente la Junta convino en examinar el informe en su período de sesiones anual de 2006.

12. Para estudiar la aplicación y los resultados de la política de recuperación, el UNICEF ha celebrado amplias consultas con sus oficinas exteriores y la sede, con otros organismos de las Naciones Unidas y con los Comités Nacionales, y ha llevado a cabo un análisis cuantitativo y cualitativo no sólo de sus efectos en los ingresos sino también de la forma en que la política mencionada influye en los resultados que el UNICEF pretende alcanzar por conducto de los programas financiados con otros recursos y en su compromiso de acrecentar su armonización con los organismos del Comité Ejecutivo del GNUD.

² En E/ICEF/1998/AB/L.6, anexo I, se detalla la evolución histórica de la política de recuperación de gastos anterior a 1998.

³ E/ICEF/2004/AB/L.5.

13. El análisis realizado ha hecho que el UNICEF no se limite a informar a la Junta Ejecutiva de los progresos alcanzados sino que, además, pida a la Junta que apruebe diversos cambios en la escala de tasas de recuperación.

II. Aplicación: prelación de los procesos sobre los resultados

14. Las respuestas recibidas en una encuesta hecha en las oficinas regionales, las oficinas en los países y los comités nacionales acerca de la actual política de recuperación de gastos revelan varias esferas de interés:

a) Muchas oficinas en los países descartan la inclusión, en las propuestas de proyectos, de (suficientes) gastos directos de apoyo a los proyectos debido a la “alta” tasa de recuperación de los gastos indirectos, que tiene un efecto potencialmente negativo en los índices de ejecución y en el logro de resultados. Por ejemplo, la oficina de Etiopía señaló: “Es difícil negociar los gastos operacionales de nuestros propios programas y los sueldos de nuestro personal cuando ya se deben sufragar altos gastos de recuperación”; la oficina de Viet Nam dijo que “dos donantes se manifestaron renuentes a incluir gastos directos de apoyo a los proyectos aduciendo que ello era inapropiado, pues se sumaba a sus contribuciones en concepto de recuperación”;

b) Debido a la impresión de que las tasas de recuperación son altas y de que hay margen para modificar la reducción de las tasas modificando las variables de las contribuciones⁴, es necesario destinar mucho tiempo a explicar y negociar las contrataciones con los donantes respecto tanto de los gastos directos como de las tasas de recuperación de gastos, lo que entraña mayores costos de transacción, causa demoras para aprovechar las oportunidades que surgen y produce la impresión de que “es difícil trabajar con el UNICEF”. La oficina de Indonesia señaló que “la oficina en el país recibió el dinero para Aceh, pero sólo tras prolongadas negociaciones y una vez que el donante convino en que la contribución no fuera objeto de un informe por separado sino que se incluyera en relación con el Llamamiento Unificado”. La oficina de las Islas del Pacífico indicó: “Hubo que negociar el acuerdo todo un año con el beneficiario principal y la secretaría de la Comunidad del Pacífico para que el UNICEF pasara a ser beneficiario secundario del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria; uno de los puntos en discordia fue la tasa de recuperación de gastos”;

c) Las tasas de recuperación de gastos pueden afectar de manera desproporcionada a los países más pequeños y a los que tienen ingresos nacionales brutos per cápita más altos y niveles bajos de recursos ordinarios, ya que a ellos suelen ofrecérseles contribuciones pequeñas con altas tasas de recuperación que no pueden permitirse, por lo que deben cederlas a otros asociados. La oficina para Europa Oriental y Central y la Comunidad de Estados Independientes indicó lo siguiente: “La región ha perdido un total de 12 millones de dólares en ingresos por concepto de otros recursos. Los donantes han preferido organismos con tasas más baja de recuperación, incluso en las zonas prioritarias del UNICEF de protección de la infancia y el VIH/SIDA”;

⁴ El traspaso de las contribuciones a la categoría temática o a las que se aportan en un 90% inmediatamente son formas de ajustar las tasas de recuperación dentro de la escala aprobada; además, para los donantes la recuperación de gastos puede ser más aceptable si se descartan determinados (algunos) gastos directos.

d) La política vigente afecta a la posición del UNICEF en los programas conjuntos de las Naciones Unidas⁵ y puede obstaculizar la participación del UNICEF en los programas conjuntos u ocasionar negociaciones prolongadas que demoren su puesta en marcha. La oficina de Honduras señaló: “Seis organismos de las Naciones Unidas, incluido el UNICEF, solicitaron financiación al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana en apoyo de un proyecto para prevenir la violencia contra los niños, pero como el Fondo Fiduciario había establecido un máximo de un 10% en concepto de recuperación y el PNUD consideraba que necesitaría un 1%, el UNICEF no ha podido aceptar una recuperación del 9%, pese a que otros organismos han ajustado sus tasas de recuperación para llegar a ese resultado”;

e) En el Acuerdo Marco Financiero Administrativo entre la Comisión Europea y las Naciones Unidas se estipula una recuperación máxima del 7%, lo que limita considerablemente la capacidad del UNICEF para obtener financiación, habida cuenta de que sus tasas actuales son superiores al 7%;

f) El tiempo que se dedica a examinar cuestiones de transacción con los asociados entraña importantes pérdidas de oportunidad porque reduce la capacidad del UNICEF de llevar adelante discusiones de política y estrategia con ellos y de obtener recursos y resultados para la infancia, lo que también causa impresión de que “El UNICEF es un asociado ineficiente”;

g) En toda las regiones ha habido ejemplos concretos en que el UNICEF ha perdido oportunidades de obtener contribuciones, pero muchos de ellos son difíciles de individualizar porque es posible que nunca hayan llegado al conocimiento de la organización. La oficina en la República Democrática del Congo señaló: “Antes de que se presentara el proyecto sobre huérfanos y niños en situación de vulnerabilidad, el Mecanismo de Coordinación de País del Fondo Mundial convino en que la tasa máxima de recuperación para el beneficiario secundario fuera del 5%, puesto que el beneficiario principal ya recibía un 5%, pero la tasa de recuperación del UNICEF era del 11%, con lo que perdió la oportunidad de ser beneficiario secundario del proyecto”. La oficina de Kosovo (Serbia y Montenegro) indicó que “la tasa de recuperación era demasiado alta para obtener del Banco Mundial una donación de 2 millones de dólares en apoyo de programas para la juventud”.

15. Un factor crítico que se plantea en el proceso de ejecución es que se tiene la impresión de que el UNICEF es un colaborador difícil, con tasas de recuperación consideradas muy altas y con el cual se pierde demasiado tiempo en la concertación de acuerdos para recibir contribuciones. Las tasas de recuperación de gastos no son el único impedimento para concertar acuerdos de colaboración: hay otros, como estipulaciones de auditoría de los donantes que se contraponen a los principios de auditoría de las Naciones Unidas, como así también el de la utilización de los intereses de los saldos sin utilizar de los fondos de la partida de otros recursos, las solicitudes de que se lleven cuentas por separado y los requisitos de presentación de informes extraordinarios.

⁵ Los programas conjuntos se rigen por la nota de orientación del GNUM relativa a la programación conjunta, publicada el 19 de diciembre de 2003, y son los programas en que diversas organizaciones de las Naciones Unidas apoyan colectivamente a asociados nacionales para el desarrollo a fin de que preparen, ejecuten, vigilen y evalúen las actividades encaminadas a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio.

16. En general, las respuestas apuntan a la necesidad de: simplificar la escala de recuperación de gastos del UNICEF a fin de aumentar la eficiencia y la velocidad del proceso, y de reducir los costos transacción; reducir las tasas a un nivel que coincida más con los que aplican otros miembros del Comité Ejecutivo del GNUM a fin de reducir al mínimo la pérdida de oportunidades; y utilizar criterios flexibles en los programas conjuntos de las Naciones Unidas a fin de dar mayor relieve a las actividades conjuntas animadas del espíritu del proceso de reforma.

III. Resultados financieros: gestión de un gran número de contribuciones pequeñas

17. Los resultados financieros de la política de recuperación han sido mucho más positivos que los de su puesta en práctica. En relación con 2003, los ingresos de recursos ordinarios han aumentado en un 11% y los de otros recursos (sin contar las emergencias) han aumentado en un 60%, sobre la base de las cifras de 2005. El número de contribuciones aumentó de 1.219 en 2003 a 1.715 en 2005, lo que representa un aumento del 40% en dos años. En general, el monto medio de las contribuciones aumentó de 0,8 millones de dólares en 2003 a 1,1 millones en 2005, de ellos 0,9 millones de contribuciones no temáticas y 2,9 millones de dólares de contribuciones temáticas. No se ha observado ningún efecto negativo de la política de recuperación en los ingresos ni en el número de contribuciones. Sin embargo, en 2005 el 81% de las contribuciones siguió siendo inferior a 1 millón de dólares.

18. Las contribuciones temáticas han atraído a un segmento importante de los ingresos de otros recursos y han resultado particularmente útiles en las situaciones de emergencia debido a que su flexibilidad permite mejorar la capacidad de la organización para responder a la evolución de las necesidades conforme a las circunstancias. En el segundo semestre de 2003, tras la aprobación de la política de recuperación, se recibieron 16 contribuciones temáticas por un total de 29 millones de dólares. En el bienio 2004-2005 se recibieron 280 contribuciones temáticas, por un total de 750 millones de dólares.

19. El gráfico del anexo V, en que se aplica una perspectiva a más largo plazo indica una clara tendencia al aumento en los ingresos del UNICEF: de 455 millones de dólares en 1986 a 2.761 millones de dólares en 2005. El ritmo de crecimiento de los ingresos de otros recursos es evidentemente el más alto, ya que los gobiernos y el sector privado han aumentado la proporción de sus contribuciones por ese concepto frente a las destinadas a los recursos ordinarios (anexo V, cuadro 1). La proporción proyectada para el bienio 2006-2007 será aproximadamente de un 40% de recursos ordinarios y un 60% de otros recursos.

20. El valor real de la recuperación de gastos ha aumentado de 31 millones de dólares en el bienio 1998-1999 a 163 millones de dólares en el bienio 2004-2005, reduciendo el monto de recursos ordinarios utilizado en el presupuesto de apoyo de un 44% en el bienio 1998-1999 a un 35% en el bienio 2004-2005 (anexo V, cuadro 2). La tasa efectiva de recuperación de gastos en el bienio 2004-2005 fue de un 7,2%, incluso con tasas que fluctuaban entre el 12% y el 5%. Sobre la base de la

escala vigente⁶, se proyecta que en el presupuesto de apoyo aprobado para el bienio 2006-2007 la tasa será del 7,0%.

21. Aunque la integración de un objetivo de recuperación en el presupuesto de apoyo habrá de aumentar la transparencia, el proceso parece apuntar a una lógica para ajustar la tasa o tasas de recuperación de cada bienio. Evidentemente ello es poco deseable, ya que un ajuste bienal de tasas sería perturbador y crearía confusión. Otra posibilidad sería llevar a cabo exámenes cada cuatro años, en coincidencia con el ciclo del plan estratégico de mediano plazo, lapsos en que probablemente se producirían cambios estructurales importantes y las correspondientes modificaciones de las estructuras de gastos. Además, sobre la base de la evolución histórica de la recuperación de gastos, ese sería un lapso razonable para analizar las tendencias observadas en los ingresos por concepto de otros recursos.

22. El resumen de la experiencia adquirida indica que:

a) Aumenta la cuantía general de las contribuciones, pero sigue habiendo un gran número de contribuciones pequeñas, que refleja la variada procedencia de las contribuciones;

b) La reducción de las tasas de recuperación de gastos conforme a la cuantía de las contribuciones no parece haberse traducido en ningún desplazamiento notorio hacia contribuciones de mayor cuantía, pero avala las economías de escala de estas últimas;

c) Ha aumentado el número de contribuciones superiores a los 10 millones de dólares;

d) Las contribuciones temáticas han permitido aumentar la flexibilidad del proceso y reducir la carga administrativa, además de haber sido bien recibidas como opción por los donantes;

e) Las tasas de recuperación deberían ser objeto de examen al final de cada ciclo del plan estratégico de mediano plazo.

23. Cabe suponer que el hecho de que siga siendo positiva la situación financiera del UNICEF, aun de cara a “altas” tasas de recuperación, indica que los donantes reconocen que el UNICEF, gracias a su amplia infraestructura, puede asumir con éxito la responsabilidad de los resultados de los programas, en particular en situaciones complejas y a menudo sin mayor aviso. No obstante, ello no opaca el hecho de que, en la aplicación de su actual política, el UNICEF no puede evitar perder ciertas oportunidades.

IV. Situación de la armonización: el UNICEF sigue divergiendo de otros organismos

24. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión estudió la cuestión de la recuperación de gastos en su décimo período de sesiones, celebrado en octubre de 2005. Un grupo de trabajo encabezado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) había preparado un informe cuyo objeto era establecer principios comunes de recuperación de gastos que compensara

⁶ Véase E/ICEF/2006/AB/L.1.

adecuadamente a los organismos por sus gastos generales y evitaran una competencia poco razonable entre los organismos⁷.

25. Los organismos llegaron a un consenso sobre la terminología y las definiciones específicas de los gastos directos, fijos indirectos e indirectos variables, conceptos utilizados en la evaluación de la recuperación de gastos. No hubo consenso, sin embargo, en cuanto a la forma de recuperar gastos, salvo en cuanto a que todos los gastos directos deberían cargarse directamente a los proyectos y que “de ser posible”, todos los gastos indirectos variables deberían recuperarse como componentes de gastos del presupuesto del proyecto.

26. El Comité de Alto Nivel alentó a las organizaciones a que intercambiaran información sobre metodologías de recuperación de gastos con miras a continuar armonizando las prácticas pertinentes. De hecho, la cuestión de armonizar las tasas de recuperación no se abordó directamente pese a que la tasa de recuperación de gastos es el elemento más visible de la cuestión y la principal causa de competencia entre los organismos.

27. Los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM, por conducto de un grupo de trabajo que se ocupa específicamente de la recuperación de gastos, continúa estudiando la posible armonización de las tasas de recuperación en el contexto de los programas conjuntos de las Naciones Unidas, especialmente en lo que se refiere a los fondos fiduciarios de donantes múltiples. De los cuatro organismos de que se trata, el UNICEF tiene la gama más amplia de tasas de recuperación y es la que más se aparta de la armonización, por lo menos en cuanto a las tasas, con lo que pierde oportunidades en favor de otros organismos de las Naciones Unidas, incluidos los miembros del Comité Ejecutivo del GNUM.

28. La política de recuperación de gastos del PNUM indica que los cálculos empleados en su metodología de recuperación son análogos a los del UNICEF⁸. El PNUM determinó una tasa “ideal” de recuperación de gastos del 7,6% para el bienio 2004-2005 y fijó una tasa de recuperación entre el 7% y el 5% para la participación de terceros en la financiación de los gastos y para fondos fiduciarios. Tanto el FNUAP como el PMA aplican una tasa de recuperación del 7%.

V. Necesidad de modificar la escala: liberar tiempo de personal para centrarse en los resultados

29. La razón principal para modificar la escala de recuperación es que ésta ya se ha individualizado como factor que reduce la capacidad del UNICEF como pleno y eficaz asociado para el desarrollo. Ello reduce también la contribución potencial del UNICEF al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y a la puesta en práctica de las reformas de las Naciones Unidas. El UNICEF ha perdido oportunidades de aumentar su nivel de participación en la obtención de recursos para la infancia debido a que el personal ha debido dedicarse más a tramitar procesos que a administrar resultados. Será preciso formular una nueva escala de recuperación a fin de aplicar un criterio dinámico y efectivo que libere tiempo de personal de manera que éste pudiera centrarse en los retos más importantes para la causa de la infancia.

⁷ CEB/2005/HLCM/R.22.

⁸ Véase DP/2004/35, relativo a la gestión estratégica de los gastos del PNUM y a lo que ello entraña a los fines de recuperar gastos.

30. En concreto, el UNICEF no ha logrado aplicar cabalmente los principios básicos que rigen la recuperación de gastos, más que nada debido a su complejidad institucional y a sus altas tasas de recuperación. En tanto los programas financiados con otros recursos se han centrado en las prioridades del Plan Estratégico de Mediano Plazo y se observa una tendencia general a reducir los subsidios que se extienden a los programas financiados con otros recursos recurriendo a los recursos ordinarios, esta política no ha sido fácil de aplicar y no ha reducido los costos de transacción.

31. El análisis llevado a cabo indica que deben alcanzarse tres objetivos básicos para contar con una escala de recuperación de gastos capaz de superar las dificultades de la escala actual, demasiado compleja, no del todo armonizada y que adolece de altos costos de transacción y se traducen en una pérdida de oportunidades: a) simplificación, a fin de aumentar la eficacia, reducir los costos de transacción y liberar tiempo de personal; b) armonización, en el contexto de los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM; y c) prudencia fiscal, de manera de garantizar el logro de los objetivos de recuperación.

32. El objeto de pasar revista a las posibles modificaciones de la escala de recuperación de gastos es aumentar al máximo el logro de los tres objetivos.

VI. Recomendación de una nueva escala: una tasa básica con incentivos selectivos

33. En el análisis de la recuperación de gastos se estudiaron siete opciones (véanse los detalles en el anexo VI). En las dos primeras se analizaban el modelo actual y una modificación de éste. En otras tres se consideraba la posibilidad de pasar a una escala con uno o dos porcentajes. En otra se evaluaban las posibilidades de comenzar a aplicar recargos estructurados y en la última se preveía la posibilidad de que no hubiera recuperación de gastos en absoluto.

34. Según las proyecciones, la escala vigente, en su forma actual o modificada (opciones 1 y 2), alcanzaría la meta de recuperación prevista en el presupuesto de apoyo para 2006-2007, pero no los objetivos básicos de simplificación y armonización; al mismo tiempo, su complejidad y altas tasas de recuperación seguirían obstruyendo una colaboración activa del UNICEF con otros organismos. En el otro extremo, la eliminación de la recuperación de los gastos (opción 7), si bien dejaría al UNICEF en una situación de ventaja como asociado, impondría una reestructuración considerable del presupuesto de apoyo y exigiría una cantidad adicional importante de recursos ordinarios, fuera de que se escindiría por completo de los esfuerzos de armonización.

35. La posibilidad de asignar todos los gastos, tanto directos como variables indirectos, a los programas financiados con cargo a otros recursos mediante una escala de recargos (opción 6) no satisface el objetivo de la simplificación, pues el proceso de asignar la totalidad de los gastos sería sumamente complejo.

36. Por lo tanto, el análisis se ha centrado en volver a fijar una tasa básica de recuperación (opciones 3, 4 ó 5), con algunos incentivos para apoyar las características positivas de la escala actual, en particular la financiación temática. No obstante, el criterio de simplificación permite tan sólo un número muy limitado

de excepciones a la tasa básica, pues de lo contrario no podría alcanzarse este objetivo.

37. Habida cuenta de los objetivos de simplificación, armonización y prudencia fiscal, sumados a los resultados de la recuperación en los cuatro últimos ciclos presupuestarios y la proyección de una recuperación de gastos del 7% en el presupuesto de apoyo para 2006-2007, se recomienda que para los programas con cargo a otros recursos se fije una tasa básica de recuperación del 7%. Se retendrían dos elementos de la política actual debido al éxito con que se han aplicado: a) las contribuciones temáticas estarían sujetas a una tasa de un 5%; y b) las contribuciones no temáticas del sector privado en los países en que se ejecutan programas (el sector privado del país apoyaría los programas del UNICEF en ese país) seguirían estando sujetas a una tasa del 5%.

38. Además, se aplicaría a) una reducción del 1% a las contribuciones no temáticas superiores a los 40 millones de dólares siempre que la Directora Ejecutiva tuviera la certeza de que podrían aplicarse economías de escala, en particular en materia de gestión de fondos y requisitos de presentación de informes; y b) una reducción del 1% a los programas conjuntos no temáticos de las Naciones Unidas, en particular cuando otro organismo u otros organismos también aplicaran tasas de recuperación, siempre que la Directora Ejecutiva tuviera la certeza de que de esa forma se reforzarían las asociaciones de colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas.

VII. Consecuencias de la modificación de la escala: un enfoque más eficaz y un riesgo financiero menor

39. El UNICEF considera que el cambio propuesto de la escala: a) simplificaría el criterio aplicado; b) reduciría los costos de transacción y liberaría tiempo de personal; c) aprovecharía el impulso positivo de la recaudación de fondos en el sector privado; d) armonizaría las tasas con las de los miembros del Comité Ejecutivo del GNUM; e) se adaptaría a las necesidades de los programas conjuntos de las Naciones Unidas; f) proporcionaría incentivos suficientes a la financiación temática; y g) proporcionaría incentivos a las contribuciones de gran cuantía.

40. La simplificación y la armonización se llevarían a un nivel óptimo al aplicarse una tasa básica que fuera aplicada en común por los miembros del Comité Ejecutivo del GNUM. En lo que se refiere a la prudencia fiscal, debe tenerse en cuenta un leve riesgo, sobre todo en lo relativo a continuar ofreciendo un incentivo del 5% a la financiación temática. Ello se mitigaría aumentando los ingresos de otros recursos, como se señala a continuación.

41. Sobre la base de la proporción registrada en 2004-2005 en cuanto a un relativo valor de los ingresos temáticos y no temáticos de un 19% y un 81%, respectivamente, en el bienio 2006-2007 el cambio propuesto permitiría recuperar 151 millones de los 2.307 millones de dólares de gastos proyectados con cargo a otros recursos.

42. Como el monto proyectado de recuperación aprobado en el presupuesto de apoyo para el bienio 2006-2007 es de 161 millones de dólares, se produciría un déficit de aproximadamente 10 millones de dólares respecto del monto proyectado de ingresos de otros recursos. Para recuperar estos 10 millones de dólares

adicionales, las contribuciones a la partida de otros recursos tendrían que aumentar en 165 millones de dólares, a juzgar por la proporción entre las contribuciones temáticas y no temáticas en 2004-2005.

43. El UNICEF considera que, una vez se cuente con tasas armonizadas y se aplique un criterio general más sencillo, habrá más oportunidades de obtener contribuciones adicionales a la partida de otros recursos. Además, los ingresos efectivos de otros recursos invariablemente han sido más altos que las proyecciones del presupuesto de apoyo, como se indica en el cuadro que sigue. Ambos factores hacen pensar que será posible colmar la diferencia observada.

Cuadro

Ingresos de otros recursos, proyectados y efectivos, 1998-1999 a 2004-2005

<i>Presupuesto</i>	<i>1998-1999</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>	<i>Total</i>
Ingresos proyectados de otros recursos	780	886	1 220	1 833	4 719
Ingresos efectivos de otros recursos	924	1 250	1 702	3 136	7 012
Diferencia	+18%	+41%	+40%	+71%	+49%

44. Cabe subrayar que una mayor simplificación permitirá que el personal del UNICEF dedique más tiempo al logro de los resultados previstos de las contribuciones de otros recursos y que el UNICEF será un asociado mucho más efectivo en la aplicación del plan estratégico de mediano plazo en apoyo de los objetivos de desarrollo del Milenio.

45. Para concluir, el análisis de la experiencia obtenida con la política de recuperación ha demostrado que ésta debe apreciarse en un contexto organizacional más amplio. Aun en presencia de un panorama financiero que sigue siendo positivo, el UNICEF debe seguir velando por que sus políticas aumenten su capacidad de participar de manera plena y efectiva en las asociaciones de colaboración, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, a fin de conseguir mejores resultados en bien de la infancia. La política actual ha causado dificultades al UNICEF en cuanto a obtener muchas contribuciones para el renglón de otros recursos, lo que ha limitado un tanto la relación más amplia que el UNICEF desea establecer con sus asociados. Por esta razón, se recomienda aplicar una política de recuperación con capacidad de adaptación.

VIII. Resumen y recomendaciones

46. A la luz del análisis y de las conclusiones que anteceden, se recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe el siguiente proyecto de recomendación:

La Junta Ejecutiva

1. *Reconoce* que la política de recuperación del UNICEF debe evaluarse dentro del marco más amplio del fortalecimiento de asociaciones de colaboración que contribuyan a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en bien de la infancia, en el contexto de las reformas de las Naciones Unidas que se están aplicando actualmente, en particular en lo relativo a una armonización con los organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el

Desarrollo y con una clara orientación hacia la simplificación a fin de aumentar la eficacia de la asistencia;

2. *Está de acuerdo* con los objetivos básicos de simplificación, armonización y prudencia fiscal que orientan la política en materia de recuperación;

3. *Decide* que:

a) Se adopte una tasa básica de recuperación del 7% para los ingresos destinados a otros recursos y que las contribuciones temáticas estén sujetas a una tasa del 5%;

b) Se mantenga la actual tasa del 5% aplicada a la financiación no temática recaudada por el sector privado en los países en que se ejecutan programas;

c) Se aplique una reducción del 1% a los programas conjuntos en los casos en que la Directora Ejecutiva considere que ello redundará en beneficio de los esfuerzos colectivos de los organismos de las Naciones Unidas animados del espíritu de la reforma de las Naciones Unidas;

d) Se aplique una reducción del 1% a las contribuciones superiores a 40 millones de dólares en los casos en que la Directora Ejecutiva tenga la certeza de que son aplicables economías de escala.

Anexo I

¿En qué consiste la recuperación de gastos y cómo se calcula?

1. La estructura de gastos del UNICEF comprende gastos directos e indirectos, los que pueden dividirse en las siguientes categorías:

a) Los *gastos directos* se efectúan para financiar determinados programas del UNICEF en cumplimiento del mandato de éste y pueden imputarse plenamente a ellos;

b) Los *gastos indirectos fijos* son efectuados por el UNICEF independientemente del alcance y nivel de sus actividades y no pueden imputarse inequívocamente a programas determinados;

c) El UNICEF efectúa *gastos variables indirectos* en función y en apoyo de sus programas, pero estos gastos no pueden imputarse inequívocamente a programas determinados.

2. Tanto los gastos directos como los gastos variables indirectos se efectúan en ejecución de programas determinados financiados con cargo a otros recursos. Los gastos directos se cargan directamente a los programas propiamente dichos como gastos específicos. Los gastos variables indirectos están sujetos a la política en materia de recuperación, ya que no pueden imputarse a programas determinados.

3. La metodología de recuperación de gastos calcula los gastos variables indirectos que entraña la prestación de apoyo a los programas financiados con cargo a otros recursos en el UNICEF en el contexto del presupuesto de apoyo aprobado cada dos años por la Junta Ejecutiva.

4. Para determinar los gastos variables indirectos que deberán recuperarse de los programas financiados con cargo a otros recursos se aplica la siguiente metodología:

- | | |
|-----------|---|
| Etapa I | Se definen y desglosan los gastos fijos del presupuesto de apoyo. |
| Etapa II | Respecto del resto del presupuesto de apoyo (sin incluir los gastos fijos), se determina la proporción de gastos variables de los programas financiados con recursos ordinarios y con otros recursos. |
| Etapa III | Se calcula la proporción de gastos de apoyo variables indirectos de los programas financiados con recursos ordinarios y con otros recursos utilizando la proporción calculada en la etapa II. |

5. Los datos financieros a que obedeció la decisión 2003/9 se basaron en los gastos efectivos con cargo a otros recursos de 2000-2001. Al aplicarse la metodología de recuperación de gastos, los gastos variables indirectos imputables a otros recursos ascendieron a una cifra exigible de recuperación de 132,3 millones de dólares, que representaba el 12% del total de gastos de los programas financiados con cargo a otros recursos de 1.104,3 millones de dólares. Por consiguiente, la tasa básica de recuperación fue del 12%. La gama efectiva de tasas del 12% al 5% se basó en esta tasa básica, con reducciones por concepto de los incentivos correspondientes a las reducciones previstas de los costos de transacción y para

tener en cuenta consideraciones relativas al sector privado y a los países en que se ejecutan programas.

6. El examen actual se basa en los gastos efectivos de otros recursos correspondientes a 2004-2005. En los anexos III y IV se indica la distribución de los gastos de apoyo del bienio 2004-2005 entre gastos fijos y gastos variables indirectos. Estos últimos se desglosan además en gastos en apoyo de programas financiados con recursos ordinarios y con otros recursos con arreglo a los porcentajes a que se llegó en la descripción antes consignada. Las dependencias que prestan apoyo exclusivamente al proceso de financiación con otros recursos son financiadas en su totalidad por éstos. Los gastos variables indirectos ascendieron a una suma exigible de recuperación de 199,5 millones de dólares. Esta cifra representó el 8,8% del total de los gastos de programas financiados con otros recursos, que ascendió a 2.262,9 millones de dólares. Por lo tanto, la tasa básica se redujo del 12% al 8,8%, es decir, en un 3,2%, debido principalmente al aumento de los ingresos de otros recursos.

7. En el presupuesto de apoyo para el bienio 2006-2007⁹, si se aplicara la misma tasa básica del 8,8% a un uso proyectado de otros recursos de 2.307 millones de dólares, el monto real de la recuperación sería de 203 millones de dólares. La cifra meta para la recuperación en 2006-2007, aprobada como parte del presupuesto de apoyo se determinó sobre la base de las proyecciones de gastos de otros recursos estimadas para el bienio y de la tasa media de recuperación efectiva recibida en el bienio anterior. Por lo tanto, hay una imprecisión intrínseca entre la recuperación de gastos prevista y la efectiva. Dicho de otra forma, los ajustes de las tasas de recuperación de gastos siempre se basarán en una aplicación de resultados históricos a las proyecciones de los gastos con cargo a otros recursos¹⁰.

⁹ E/ICEF/2006/AB/L.1, cuadro 1, Plan de recursos.

¹⁰ La utilización de los intereses devengados por el efectivo en caja correspondiente a otros recursos para compensar los gastos de recuperación ha sido examinada anteriormente por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Junta Ejecutiva. La Comisión Consultiva ha señalado que, a la luz de las fluctuaciones posibles en las modalidades de recepción y desembolso de otros recursos, así como de las fluctuaciones de los tipos de cambio y las tasas de interés, no sería prudente, como elemento de política general, depender de los ingresos devengados por intereses para enjugar los déficit en la recuperación de gastos de apoyo (E/ICEF/1998/AB/L.12). En su decisión 2003/9, la Junta Ejecutiva tuvo en cuenta esta recomendación.

Anexo II

Definición de los gastos fijos y los gastos variables indirectos aplicada en diversas divisiones y oficinas

1. En lo que se refiere a las oficinas en los países, los gastos fijos se definen como la presencia básica mínima en esas oficinas con un programa aprobado con cargo a los recursos ordinarios. Estos gastos fijos ascienden a 1,226 millones de dólares para el bienio por cada oficina integrada por un representante, un funcionario del cuadro orgánico, de contratación internacional, dos funcionarios del cuadro orgánico de contratación nacional y tres funcionarios del cuadro de servicios generales, más 150.000 dólares para los gastos generales anuales de funcionamiento y de viaje. Otros gastos de personal, como los de rescisión de nombramientos y de seguros después de la separación del servicio, se consideran gastos fijos. Sobre la base de los gastos de apoyo efectivos de 2004-2005, el resto del presupuesto de apoyo para cada oficina en el país se divide en distintas partes para prestar apoyo a los programas financiados con cargo a los recursos ordinarios y a otros recursos utilizando los gastos efectivos con cargo a los recursos ordinarios y con cargo a otros recursos en el programa para el país en 2004-2005. El total acumulativo de los gastos de programas de todas las oficinas en los países indican una proporción de 32/68 entre los recursos ordinarios y otros recursos.

2. Las oficinas regionales cumplen funciones de apoyo y supervisión de programas en sus respectivas regiones. Los gastos fijos abarcan los de la oficina del director regional, las comunicaciones, las operaciones, la seguridad y las emergencias, la planificación, la supervisión y evaluación, los recursos humanos, y los oficiales de tecnología de la información, su personal de apoyo y los gastos conexos. Se ha utilizado la misma proporción que la aplicada a las oficinas en los países respecto de los gastos de apoyo variables sufragados con cargo a los recursos ordinarios y a otros recursos.

3. Se han considerado gastos fijos los de varias divisiones y oficinas de la sede que se ocupan de la gestión ejecutiva, la coordinación interinstitucional, la prestación de apoyo a la Junta Ejecutiva, las actividades de promoción, investigación, asociaciones de colaboración y evaluación, y la función reglamentaria de comprobación de cuentas (por ejemplo, la Oficina de la Directora Ejecutiva, la Oficina del Secretario de la Junta Ejecutiva, la Oficina de Asuntos de las Naciones Unidas y Relaciones Exteriores, la División de Comunicaciones, la Oficina de Evaluación y la Oficina de Auditoría Interna). También se consideran gastos fijos las contribuciones del UNICEF a órganos de las Naciones Unidas tales como la Dependencia Común de Inspección, la Comisión de Administración Pública Internacional y la Junta de Auditores, así como los proyectos comunes de inversiones mundiales y de administración central de la seguridad.

4. En todas las divisiones, los gastos de la oficina del director, encargada de las políticas, la planificación y la gestión general en la esfera funcional respectiva, se consideran gastos fijos. Con la excepción de las funciones que se mencionan específicamente, la mayoría de las oficinas de la sede siguen el mismo proceso de trabajo respecto de los recursos ordinarios y otros recursos. En el proceso de trabajo cotidiano, los funcionarios no distinguen entre recursos ordinarios y otros recursos, por lo que no se recomienda hacer estudios de fecha a fecha, con la excepción de los casos concretos mencionados. La proporción 32/68 entre los recursos ordinarios y los

otros recursos como proporción total de los gastos de los programas en los países es una estimación aproximada.

5. La División de Programas está integrada por la Oficina del Director, las secciones técnicas (salud, nutrición, educación, protección del niño, abastecimiento de agua y saneamiento, VIH/SIDA) y una sección de apoyo interinstitucional y sobre el terreno. La División de Programas está encargada de formular directrices e indicadores de ejecución de programas con arreglo a las esferas en que se centra el plan estratégico de mediano plazo. La División está encargada también de administrar los fondos recaudados en todo el mundo y los recursos que se asignan a los países. Como los programas —se financien con recursos ordinarios o con otros recursos— se benefician de estas funciones, en el presente informe sus gastos de apoyo, excluidos los de la Oficina del Director, son imputables a recursos ordinarios y otros recursos con arreglo a la proporción 32/68.

6. La División de Políticas y Planificación proporciona orientación normativa en el plano mundial, información estratégica, planificación y orientación en materia de programas. Cumple una función fundamental en la comparación de los resultados con los indicadores del UNICEF y en la formulación del mensaje general del UNICEF en el marco de las prioridades del plan estratégico de mediano plazo. Se considera que los gastos de la Oficina del Director y de las secciones de política mundial y orientación de programas son fijos y que el resto es imputable a los programas financiados con recursos ordinarios y con otros recursos aplicando la proporción 32/68.

7. En la Oficina de Programas de Emergencia, se considera que los gastos de la Oficina del Director y del Centro de Operaciones son fijos y obligatorios. Los gastos restantes son imputables a los recursos ordinarios y a otros recursos conforme a la distribución 32/68, ya que la mayoría de los programas tienen un componente de preparación para casos de emergencia.

8. En la División de Suministros, los gastos de la Oficina del Director se consideran fijos. Los gastos restantes son imputables a los recursos ordinarios y a otros recursos conforme a la proporción 32/68.

9. Hay tres divisiones encargadas de formular la estrategia de recaudación de fondos del UNICEF: la Oficina de Financiación de Programas, encargada de las relaciones del UNICEF con los gobiernos de los países donantes y con las instituciones y fundaciones financieras intergubernamentales e internacionales; la División del Sector Privado, encargada de las relaciones del UNICEF con el sector privado; y la Oficina Regional para Europa, encargada de las relaciones con los Comités Nacionales. Como los gastos de la División del Sector Privado se financian enteramente con los ingresos recaudados del sector privado (incluida la venta de tarjetas y otros productos), no han sido considerados en este estudio. Respecto de las otras dos oficinas, se consideran gastos fijos los de las oficinas de los directores y los de los dos funcionarios de categoría superior que planifican, administran y dirigen la estrategia de recaudación de fondos. El personal que se dedica a la administración de las contribuciones de otros recursos es imputable por completo a esos recursos. El resto de los gastos se imputan a los recursos ordinarios y a otros recursos conforme a la proporción 32/68.

10. En la División de Gestión Financiera y Administrativa, un pequeño número de dependencias que se ocupan únicamente de la administración de otros recursos

(asignaciones, registro de ingresos y efectos por cobrar de otros recursos e informes sobre otros recursos) son imputables en un 100% a otros recursos. Los gastos de la Oficina del Contralor y de las dependencias que preparan las cuentas bienales reglamentarias son fijos. Los gastos de las restantes secciones de presupuestos y finanzas, así como los de los subdirectores, son fijos, y los gastos restantes se dividen entre recursos ordinarios y otros recursos conforme a la proporción 32/68. Los gastos de la dependencia administrativa de la sede se dividirán en fijos y variables de acuerdo con la proporción aplicada a todas las oficinas de la sede. Los gastos de infraestructura de alquiler, agua, gas, electricidad y telecomunicaciones de la sede también se dividen en fijos y variables de la misma forma.

11. En la División de Recursos Humanos, la Oficina del Director y la sección de políticas se consideran fijos y los de las secciones restantes se dividen entre recursos ordinarios y otros recursos conforme a la proporción 32/68.

12. En la División de Tecnología de la Información, se consideran fijos los gastos de la Oficina del Director y de las secciones de infraestructura y arquitectura técnicas; el resto se distribuye en gastos de apoyo con cargo a los recursos ordinarios y a otros recursos conforme a la proporción 32/68.

Anexo III

División de los gastos de apoyo (utilizando los gastos reales en 2004-2005)

	Total gastos de apoyo	Gastos fijos/ funciones básicas	Gastos variables	Porcentaje de los gastos variables sufragados con		Gastos variables sufragados con		Porcentaje del apoyo a otros recursos respecto del total de programas financiados con otros recursos
				Recursos ordinarios	Otros recursos	Recursos ordinarios	Otros recursos	
	(1)	(2)	(3) = 1-2	(4)	(5)	(6) = 3x4	(7) = 3x5	(8) = 7/prog. otros recursos
Oficina sobre el terreno								
Oficinas en los países	258,9	142,9 ^a	116,0	32	68	37,1	78,9	3,5
Gastos de nombramiento y de seguros después de la separación del servicio	5,3	5,3 ^a						
Oficinas regionales	71,8	38,0^b	33,8	32	68	10,8	23,0	1,0
Gastos de rescisión de nombramientos y de seguros después de la separación del servicio	1,4	1,4 ^a						
Gastos centrales – seguridad central y proyectos de inversión	16,9	16,9 ^c						
Subtotal, oficinas sobre el terreno	354,3	204,5	149,8	32	68	47,9	101,9	4,5
Sede (apoyo a los programas)								
Centro de Investigaciones Innocenti	0,6	0,6 ^c						
División de Programas	26,9	5,6 ^d	21,3	32	68	6,8	14,5	
Oficina de Programas de Emergencia, sin incluir el Centro de Operaciones (incluye Ginebra)	6,5	1,0 ^f	5,5	32	68	1,8	3,7	
División de Políticas y Planificación – Orientación de Programas	2,1	2,1 ^e						
Centro de Operaciones	2,3	2,3 ^f						
Sistemas de apoyo sobre el terreno (ProMS y Cognos)	5,3	0,7 ^k	4,6	32	68	1,5	3,1	
Proyectos de inversión	2,2	2,2 ^e						
División de Suministros (neto de la recuperación en almacén)	19,8	4,1 ^g	15,7	32	68	5,0	10,7	
Subtotal, apoyo a los programas en la sede	65,7	18,6	47,1	32	68	15,1	32,0	
Porcentaje de distribución		28,0	72,0			23,0	49,0	
Gastos comunes de la sede	12,9	3,6 ^h	9,3			3,0	6,3	

	Total gastos de apoyo	Gastos fijos/ funciones básicas	Gastos variables	Porcentaje de los gastos variables sufragados con		Gastos variables sufragados con		Porcentaje del apoyo a otros recursos respecto del total de programas financiados con otros recursos
				Recursos ordinarios	Otros recursos	Recursos ordinarios	Otros recursos	
	(1)	(2)	(3) = 1-2	(4)	(5)	(6) = 3x4	(7) = 3x5	(8) = 7/prog. otros recursos
Gastos de rescisión de nombramientos y de seguros después de la separación del servicio (sede)	4,0	4,0 ^a						
Subtotal, apoyo a los programas en la sede	82,6	26,2	56,4	32	68	18,0	38,3	1,7
Sede (administración y gestión)								
Oficina de la Directora Ejecutiva	8,3	8,3 ^c						
Oficina del Secretario de la Junta Ejecutiva	2,5	2,5 ^c						
Oficina de Asuntos de las Naciones Unidas y Relaciones Exteriores	2,0	2,0 ^c						
División de Comunicaciones	18,2	18,2 ^c						
Oficina para el Japón	3,4	3,4 ^c						
Oficina de Evaluación	2,5	2,5 ^c						
Oficina para Asociaciones Públicas	1,8	1,8 ^c						
Oficina de Auditoría Interna	6,1	6,1 ^c						
Participación en los gastos de las actividades de las Naciones Unidas	4,4	4,4 ^c						
División de Políticas y Planificación	9,1	5,5 ^e	3,6	32	68	1,2	2,4	
Oficina de Financiación de Programas (no incluye las dependencias únicamente para otros recursos)	5,6	2,6 ⁱ	3,0	32	68	1,0	2,0	
Oficina de Financiación de Programas, Dependencia de Control de Fondos/ayuda en la recaudación de fondos	2,5	ⁱ	2,5		100		2,5	
Oficina Regional para Europa de Ginebra	15,1	6,1 ⁱ	9,0	32	68	2,9	6,1	
Oficina Regional para Europa de Ginebra, únicamente para otros recursos	0,5	ⁱ	0,5		100		0,5	
División de Recursos Humanos	20,2	5,9 ^j	14,3	32	68	4,6	9,7	
División de Gestión Financiera y Administrativa (no incluye las dependencias indicadas a continuación)	16,7	7,2 ^h	9,5	32	68	3,0	6,5	
División de Gestión Financiera y Administrativa, dependencias únicamente para otros recursos	2,8	^h	2,8		100		2,8	
Proyecto de inversión	10,8	10,8 ^c						

	Total gastos de apoyo	Gastos fijos/ funciones básicas	Gastos variables	Porcentaje de los gastos variables sufragados con		Gastos variables sufragados con		Porcentaje del apoyo a otros recursos respecto del total de programas financiados con otros recursos
				Recursos ordinarios	Otros recursos	Recursos ordinarios	Otros recursos	
	(1)	(2)	(3) = 1-2	(4)	(5)	(6) = 3x4	(7) = 3x5	(8) = 7/prog. otros recursos
División de Tecnología de la Información	39,1	10,0 ^k	29,1	32	68	9,3	19,8	
Subtotal	171,6	97,3	74,3			21,9	52,4	
Porcentaje	100,0	57,0	43,0			13,0	31,0	
Gastos comunes de la sede	29,6	16,8 ^h	12,8			3,8	9,0	
División de Gestión Financiera y Administrativa – Servicios Administrativos	5,7	3,2 ^h	2,5			0,7	1,7	
Sede: gastos de rescisión de nombramientos y de seguros después de la separación del servicio	3,9	3,9 ^a						
Total sede, administración y gestión	210,8	121,2	89,6	30	70	26,4	63,2	2,8
Recuperado de otras fuentes ^l	(3,9)		(3,9)				(3,9)	(0,2)
Gastos de apoyo globales	643,8	351,9	291,9	32	68	92,4	199,5	8,8
Total de gastos en los programas (sin incluir la recuperación de gastos)			3 146,9	28	72	884,0	2 262,9	

^a Véase el anexo II, párr. 1.^b Véase el anexo II, párr. 2.^c Véase el anexo II, párr. 3.^d Véase el anexo II, párr. 5.^e Véase el anexo II, párr. 6.^f Véase el anexo II, párr. 7.^g Véase el anexo II, párr. 8.^h Véase el anexo II, párr. 10.ⁱ Véase el anexo II, párr. 9.^j Véase el anexo II, párr. 11.^k Véase el anexo II, párr. 12.^l Comprende comisiones recibidas por los organismos de fondos fiduciarios y respecto de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, así como contribuciones gubernamentales para contribuir a sufragar gastos locales.

Anexo IV

Pasajes de la decisión 2003/9 de la Junta Ejecutiva relativa al examen de la política en materia de la recuperación de gastos

9. *Pide* a la Directora Ejecutiva que señale a la atención del grupo de trabajo sobre armonización y simplificación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) la cuestión de la política en materia de recuperación, con vistas a armonizar la metodología utilizada por los miembros del Grupo al formular sus políticas de recuperación.

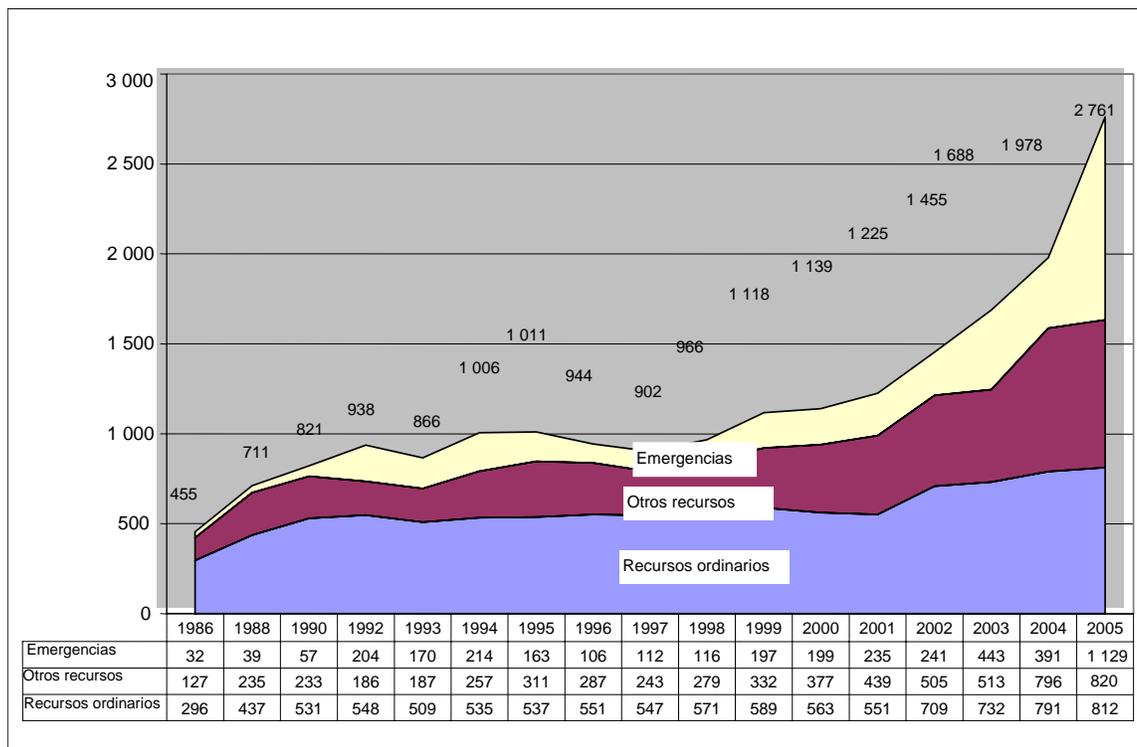
10. *Pide* a la Directora Ejecutiva que informe a la Junta Ejecutiva, en su segundo período ordinario de sesiones de 2005, sobre las experiencias con la política de recuperación, especialmente en lo que respecta al nivel de gastos efectivamente recuperados y a las tasas de recuperación aplicadas a los proyectos durante este período, sobre sus repercusiones en los recursos ordinarios y sobre las medidas de armonización adoptadas, y que presente propuestas relativas a nuevas medidas destinadas a eliminar toda subvención restante de los recursos ordinarios a los gastos de apoyo a los programas financiados con cargo a otros recursos, a fin de que la Junta realice un examen de esta política provisional.

Anexo V

Estados financieros

Gráfico
Ingresos del UNICEF, 1986-2005

(En millones de dólares EE.UU.)



Cuadro 1

Distribución de los ingresos procedentes de los gobiernos y el sector privado entre recursos ordinarios y otros recursos

	1998-1999 (ingresos reales)			2000-2001 (ingresos reales)			2002-2003 (ingresos reales)			2004-2005 (ingresos reales)		
	Recursos Ordinarios	Otros recursosa	Total	Recursos Ordinarios	Otros recursosa	Total	Recursos Ordinarios	Otros recursosa	Total	Recursos Ordinarios	Otros recursosa ^a	Total
Ingresos												
(en millones de dólares EE.UU.)												
Gobiernos	688	602	1 290	694	862	1 556	771	1 318	2 089	906	1 904	2 810
Sector privado	389	312	701	329	394	723	574	384	958	581	1 232	1 813
Otros ingresos	83	10	93	91	-6	85	96		96	116		116
Total	1 160	924	2 084	1 114	1 250	2 364	1 441	1 702	3 143	1 603	3 136	4 739
Porcentaje de recursos ordinarios/otros recursos por fuente												
Gobiernos	53	47	100	45	55	100	37	63	100	32	68	100
Sector privado	55	45	100	46	54	100	60	40	100	32	68	100
Otros ingresos	89	11	100	107	-7	100	100	0	100	100	0	100
Total	56	44	100	47	53	100	46	54	100	34	66	100

^a Incluye las emergencias.

Cuadro 2

Utilización de los recursos ordinarios y de otros recursos en los cuatro últimos presupuestos de apoyo bienales

	1998-1999 (cifras efectivas)			2000-2001 (cifras efectivas)			2002-2003 (cifras efectivas)			2004-2005 (cifras efectivas)		
	Recursos ordinarios	Otros recursos ^a	Total	Recursos ordinarios	Otros recursos ^a	Total	Recursos ordinarios	Otros recursos ^a	Total	Recursos ordinarios	Otros recursos ^a	Total
Gastos												
Programa menos recuperación	595	836	1 431	740	1 104	1 844	740	1 458	2 198	884	2 263	3 147
Apoyo	465	31	496	438	53	491	466	72	538	481	163	644
Total	1 060	867	1 927	1 178	1 157	2 335	1 206	1 530	2 736	1 365	2 426	3 791
Distribución de recursos ordinarios/otros recursos												
Programas	42	58	100	40	60	100	34	66	100	28	72	100
Apoyo	94	6	100	89	11	100	87	13	100	75	25	100
Total	55	45	100	50	50	100	44	56	100	36	64	100

	1998-1999 (cifras efectivas)			2000-2001 (cifras efectivas)			2002-2003 (cifras efectivas)			2004-2005 (cifras efectivas)		
	Recursos ordinarios	Otros recursos ^a	Total									
Programas frente a apoyo												
Programas	56	96	74	63	95	79	61	95	80	65	93	83
Apoyo	44	4	26	37	5	21	39	5	20	35	7	17
Total	100	100	100									

^a Incluye las emergencias.

Anexo VI

Análisis de las opciones de recuperación

<i>Opciones</i>	<i>Recuperación de gastos</i>	<i>Valor de la recuperación de gastos</i>	<i>Efectos en las asociaciones de colaboración</i>	<i>Coherente con la armonización del Comité Ejecutivo del GNUD</i>	<i>Elementos positivos</i>	<i>Elementos negativos</i>
Opción 1 Modelo actual	Del 5% al 12%	Alcanza la meta de 161 millones de dólares	Pone impedimentos a algunas asociaciones de colaboración	Coherente con los criterios, la metodología y la intención de la posición a favor de la armonización adoptada por las Naciones Unidas	Se atiene a la política en vigor; alcanza el nivel previsto de recuperación; alienta el aumento de las contribuciones de mayor cuantía mediante un sistema de recompensas	Es compleja, pues necesita un grado considerable de interpretación; el personal y los donantes necesitan mejor información y documentos explicativos
Opción 2 Actualización de modelo actual más una tasa específica para las alianzas de colaboración (6% ó 7%) y una tasa más baja para las contribuciones de mayor cuantía con economías de escala (5%)	Del 5% al 10% (La tasa máxima podría reducirse del 12% al 10% a la luz de los resultados de 2003)	Alcanza la meta de 161 millones de dólares	Prevé una nueva tasa para apoyar actividades de colaboración con determinadas clases de organizaciones o grupos y para las contribuciones de gran cuantía (de más de 40 millones de dólares)	Coherente con los criterios, la metodología y la intención de la posición a favor de la armonización adoptada por las Naciones Unidas	Aprovecha el modelo actual; responde a las necesidades de la mayoría de las asociaciones de colaboración; alcanza el nivel de recuperación previsto; alienta el aumento de las contribuciones de mayor cuantía mediante un sistema de recompensas	Aumenta un tanto la complejidad de lo que ya se considera un modelo complejo; el personal y los donantes necesitan mejor información y documentos explicativos
Opción 3 Dos porcentajes	7% y 5%	Alcanza una cifra cercana a la meta de 161 millones de dólares	Reduce los porcentajes más altos y simplifica los criterios, lo que puede tener efectos positivos en las asociaciones de colaboración, siempre que la tasa del 5% pueda aplicarse a las oportunidades de colaboración que se busquen (esta opción podría resultar más atractiva si se lograra que la Directora Ejecutiva recibiera autoridad discrecional a este respecto)	Si la presentación se formula con arreglo a un criterio basado en los gastos, así como en un criterio que facilitara las asociaciones de colaboración, esta opción sería coherente con la del Comité Ejecutivo	El modelo es menos complejo; estará cerca de alcanzar el valor previsto de recuperación de gastos; se acerca a las tasas aplicadas por otros organismos del Comité Ejecutivo; el sector privado y los países beneficiarios lo apoyarían si obtuvieran la tasa del 5%	Se pierde el concepto de ofrecer incentivos para alentar la conducta que se espera de los donantes de contribuciones de mayor cuantía que no se destinen en gran medida a fines concretos

<i>Opciones</i>	<i>Recuperación de gastos</i>	<i>Valor de la recuperación de gastos</i>	<i>Efectos en las asociaciones de colaboración</i>	<i>Coherente con la armonización del Comité Ejecutivo del GNUD</i>	<i>Elementos positivos</i>	<i>Elementos negativos</i>
Opción 4 Un porcentaje fijo basado en la actual tasa media de recuperación	7%	Se acerca a la meta de 161 millones de dólares	Reduce los porcentajes más altos y facilitaría ciertos tipos de alianza de colaboración, pero tal vez no sea suficientemente baja para todos los interesados	Si la presentación se formula con arreglo a un criterio basado en los gastos, así como en un criterio que facilitara las asociaciones de colaboración, esta opción sería coherente con la del Comité Ejecutivo	Modelo de gran sencillez; estará cerca de alcanzar el valor previsto de recuperación de gastos; se acerca a las tasas aplicadas por otros organismos del Comité Ejecutivo	Puede causar renuencia en el sector privado y los países beneficiarios; se pierde el concepto de ofrecer incentivos para alentar la conducta que se espera de los donantes de contribuciones de mayor cuantía que se destinen en gran medida a fines concretos; Posiblemente las tasas no sean suficientemente bajas para aprovechar todas las oportunidades de colaboración a menos que se dé autoridad discrecional a la Directora Ejecutiva a este respecto
Opción 5 Un porcentaje fijo a la tasa vigente más baja	5%	Alcanza tan sólo una recuperación de aproximadamente 115 millones de dólares, suma muy inferior a la meta prevista	Produciría efectos positivos en las alianzas de colaboración	Si la presentación se formula con arreglo a un criterio basado en los gastos, así como en un criterio que facilitara las asociaciones de colaboración, esta opción sería coherente con la del Comité Ejecutivo	Modelo de gran sencillez; se sitúa en buena posición respecto de las tasas que aplican otros organismos del Comité Ejecutivo; Reproduce la situación actual respecto al sector privado en los países beneficiarios; la tasa es atractiva para los asociados	Se pierde el concepto de ofrecer incentivos para alentar la conducta que se espera de los donantes de contribuciones de mayor cuantía que no se destinen en gran medida a fines concretos; exige un porcentaje mayor de recursos ordinarios para el presupuesto de apoyo, o bien una reestructuración

<i>Opciones</i>	<i>Recuperación de gastos</i>	<i>Valor de la recuperación de gastos</i>	<i>Efectos en las asociaciones de colaboración</i>	<i>Coherente con la armonización del Comité Ejecutivo del GNUD</i>	<i>Elementos positivos</i>	<i>Elementos negativos</i>
Opción 6 Criterio de recargos estructurados	Recargos variados según los servicios o actividades de que se trate	Probablemente la recuperación no alcanzaría la meta de 161 millones de dólares	Produciría efectos positivos en las asociaciones de colaboración	Podría sostenerse que es coherente con el concepto de recuperación de los gastos pero no con la metodología y los criterios en la actual estructura de armonización de las Naciones Unidas	Parece aplicar un criterio más comercial; mayor transparencia con los donantes; ofrece un margen de negociación; permite lograr soluciones especiales para casos distintos	Cara y lenta de establecer y mantener; exige una considerable medida de capacitación; pérdida de normalización; aumento significativo de los elementos de la categoría de gastos generales; exige un porcentaje mayor de recursos ordinarios para el presupuesto de apoyo, o bien una reestructuración; incrementa el período de negociación de cada acuerdo; aumenta la necesidad de renegociar los acuerdos; exige modificar el sistema de tecnología de la información; exige modificar los tratamientos contables
Opción 7 Recuperación cero	0%	Cero	La recuperación de gastos deja de ser un impedimento a las alianzas de colaboración	Difiere de los demás organismos y separa al UNICEF del criterio de armonización de las Naciones Unidas	Modelo de gran sencillez; máxima obtención de recursos; simplifica los acuerdos; simplifica los sistemas de tecnología de la información; simplifica la contabilidad; alienta el aumento de los ingresos e impulsa al máximo las oportunidades de colaboración	Contraviene la posición establecida de la Junta; contraviene la posición de la CCAAP; se aparta de los criterios de armonización de las Naciones Unidas; exige un porcentaje mucho más alto de recursos ordinarios para el presupuesto de apoyo o bien una reestructuración considerable