



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

Distr. general
3 de agosto de 2006
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2006

Nueva York, 11 a 15 de septiembre de 2006

Tema 2 del programa provisional

Cuestiones financieras, presupuestarias y administrativas

**Informe sobre la práctica actual de determinación de las
tasas específicas de recuperación de gastos y criterios claros
para la recuperación de gastos***

Resumen

El presente informe se basa en tres informes anteriores en que se documentan la política y los criterios de aplicación de la práctica actual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre recuperación de gastos, que ofrece cierto grado de flexibilidad a las oficinas en los países para determinar tasas específicas de los servicios de gestión general.

La necesidad de lograr la distribución proporcional de todos los gastos indirectos entre recursos ordinarios y otros recursos para cada dependencia sigue siendo el criterio primordial sobre el que se basa la política de recuperación de gastos del PNUD. Las tasas específicas de los servicios de gestión general correspondientes a las distintas situaciones de ejecución de los proyectos son fruto de la evaluación por parte de la administración de la naturaleza y complejidad de las necesidades de los proyectos y de factores como: las inversiones estratégicas encaminadas a potenciar la capacidad operacional para llevar a cabo los programas; el volumen de la contribución; los acuerdos con donantes negociados centralmente; el mantenimiento de tasas específicas acordadas previamente con los donantes; y factores específicos de los países, incluidas la existencia de una crisis.

Si bien no se puede establecer ningún principio definitivo para orientar la determinación de una tasa específica de los servicios de gestión general dentro del intervalo prescrito de entre el 5% y el 7%, se debería mantener la flexibilidad general que ofrece la política actual hasta 2007, momento en que podrá evaluarse plenamente su eficacia.

* La presentación del presente documento se ha visto demorada por la reunión de datos necesarios para ofrecer a la Junta Ejecutiva información actualizada.



Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	3
II. Principios sobre los que se basa la política de recuperación de gastos del PNUD.....	4
III. Criterios sobre los que se basan las decisiones para adoptar tasas específicas de recuperación de gastos	5
IV. Los objetivos de la armonización interinstitucional y la tasa de servicios de gestión general	7
V. Resumen y conclusiones	7
Anexo	
Análisis de la tasa de servicios de gestión general en 2004-2005	9

I. Antecedentes

1. El presente informe tiene su origen en la decisión 2005/18 de la Junta Ejecutiva, en que se pidió al PNUD que proporcionara más información sobre la práctica actual de determinación de las tasas específicas de recuperación de gastos y criterios claros para la recuperación de gastos en distintos países¹.

2. La política actual del PNUD sobre recuperación de gastos se expuso en detalle en tres informes anteriores². Se basa en la proporcionalidad y los principios armonizados de recuperación de los gastos entre los organismos miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM). En particular, en el informe más reciente (DP/2005/CRP.5) se explicaba en detalle el proceso por el cual se calculan las tasas de servicios de gestión general para todos los proyectos financiados con cargo a fondos fiduciarios y participación de terceros en los gastos.

3. Desde la introducción de la política actual en 2004, el PNUD ha puesto gran empeño en armonizar todos los acuerdos con donantes existentes y nuevos con las nuevas tasas a fin de lograr una financiación proporcional de los gastos de apoyo con cargo a todos los recursos. Después de un período de transición (2004), el 2005 fue el primer año en que se aplicó plenamente la nueva política de recuperación de gastos. En 2007 el PNUD presentará un informe a la Junta Ejecutiva sobre todos los avances logrados en la consecución de los objetivos relativos a la proporcionalidad.

4. Si bien el presente informe no tiene por objeto tratar la eficacia de la política actual de recuperación de gastos, puede servir para contextualizar el presente debate en el marco del examen más amplio del modelo financiero y de asignación de recursos del PNUD. Esa iniciativa trata de analizar la distribución de los recursos ordinarios y otros recursos en la infraestructura del PNUD y definir un modelo financiero integrado que refleje la evolución del modelo de las actividades del Programa. El informe sobre la eficacia de la política actual de recuperación de gastos, que el PNUD presentará a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2007, se basará en las conclusiones del examen del modelo financiero. Mientras tanto, se mantendrá debidamente informada a la Junta Ejecutiva de la marcha de dicho examen y de sus consecuencias para la estructura general de prestación de servicios del PNUD y la aportación de recursos.

5. Como información de antecedentes para el presente informe cabe destacar que aún no se ha logrado por completo ajustar gradualmente las tasas de los servicios de gestión general de entre el 3% y el 5% a entre el 5% y el 7% para las contribuciones de terceros y los fondos fiduciarios (véase el anexo 1, cuadro 1). En la actualidad alrededor del 50% de las oficinas han logrado una media del 5% para la tasa servicios de gestión general, que de hecho es el objetivo mínimo de la política,

¹ Véase DP/2006/2.

² En el primer informe (DP/2004/35) se trataba la clasificación de los gastos directos e indirectos en el contexto de las iniciativas de simplificación y armonización emprendidas por las Naciones Unidas. En el segundo (DP/2005/CRP.4) se ofrecía información detallada sobre la utilización de los ingresos generados mediante la recuperación de los gastos y se sugerían mejoras en el modo en que se presentaba la información relativa a los ingresos en el presupuesto bienal de apoyo con el fin de aumentar la transparencia. Y en el tercero (DP/2005/CRP.5) se trataba la recuperación de gastos a nivel de proyectos en respuesta a la decisión 2004/30 de la Junta, en que se pedían criterios claros para determinar las tasas de los servicios de gestión general de proyectos concretos.

mientras que en el caso de la participación en los gastos por los países donde se ejecutan los programas se ha logrado plenamente el objetivo establecido (el 3%). En los párrafos siguientes se destacarán varios de los problemas a que se enfrentan en ese sentido las oficinas en los países. Por otra parte, a nivel institucional el PNUD sigue vigilando el cumplimiento de la política mediante instrumentos como los informes especiales y el cuadro de mando integral, que tienen por objeto ayudar a las oficinas en los países y las dependencias de la organización a lograr el objetivo primordial de la política, es decir, la atribución fidedigna de todos los gastos a su fuente de financiación correspondiente, a fin de evitar subvenciones cruzadas indebidas entre las distintas fuentes de financiación.

6. Cabe también destacar que el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) acordaron recientemente, por conducto del Grupo de Gestión del GNUD, armonizar la tasa de recuperación de gastos para fondos fiduciarios de donantes múltiples y programas y oficinas comunes. Este importante paso hacia un enfoque común de la recuperación de gastos en el sistema de las Naciones Unidas se basa en principios y criterios en la materia que ya se han armonizado entre los organismos del Comité Ejecutivo.

II. Principios sobre los que se basa la política de recuperación de gastos del PNUD

7. En un entorno descentralizado con múltiples fuentes de financiación, el objetivo fundamental de una política sólida de recuperación de gastos es asegurar que todos los gastos se atribuyan a sus fuentes de financiación respectivas a fin de evitar las subvenciones cruzadas entre distintas fuentes. Por tanto, en el caso del PNUD la política resultante se basa en la necesidad de asegurar que los recursos ordinarios no subvencionen los gastos de gestión de programas financiados con cargo a otros recursos.

8. A fin de lograr ese objetivo se aplican varios principios de atribución y clasificación de gastos:

- a) Se deben atribuir a cada fuente de financiación todos los gastos para la gestión necesaria proporcionada por la organización.
- b) Todos los gastos pueden clasificarse como gastos directos, gastos indirectos fijos y gastos indirectos variables.
- c) Por lo general, la recuperación de gastos se aplicará a los gastos indirectos variables, que son gastos indirectos por encima de lo que se conoce como la “estructura de base” de la organización³.

³ 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 incluyen por lo general los correspondientes a las dependencias administrativas y de servicios, así como los gastos conexos en concepto de funcionamiento y sistemas. Para una descripción más detallada de los principios de recuperación, atribución y clasificación de los gastos véase el informe sobre la gestión estratégica de los gastos del PNUD y sus repercusiones en la recuperación de los gastos (DP/2004/35).

9. La política actual establece que los gastos indirectos de todos los proyectos financiados mediante fondos fiduciarios y con la participación de terceros se recuperen con la aplicación de una tasa de servicios de gestión general de entre el 5% y el 7% de cada contribución, y en el caso de los proyectos financiados mediante la participación en los gastos por los países donde se ejecutan los programas, con una tasa media del 3% para el conjunto de proyectos del país.

10. Cada oficina aplica de manera distinta esa flexibilidad para establecer una tasa de servicios de gestión general. Además de la cuestión general de la proporcionalidad, diversos factores independientes contribuyen a determinar la selección de una tasa específica de los servicios de gestión general entre los valores prescritos de 5% a 7%. A continuación se exponen los criterios y las variables pertinentes que determinan o contribuyen a determinar una tasa concreta a nivel de proyecto.

III. Criterios sobre los que se basan las decisiones para adoptar tasas específicas de recuperación de gastos

11. Los siguientes factores se aplican a proyectos financiados mediante la participación de terceros en los gastos y fondos fiduciarios, con gestión a nivel nacional, para los cuales la política actual permite cierto grado de flexibilidad (entre el 5% y el 7%).

12. La información recibida de las oficinas en los países apunta a criterios que pueden dividirse en líneas generales en dos grupos, a saber, factores que hacen aumentar la tasa de servicios de gestión general y factores que la hacen disminuir. Ambos criterios pueden coexistir y ambos afectan a la tasa final. Por ejemplo, la existencia de obligaciones onerosas de presentación de informes puede justificar una tasa más elevada. Y a la inversa, una contribución cuantiosa podría justificar una tasa menor como consecuencia de las economías de escala consiguientes. Cuando se den las dos circunstancias al mismo tiempo, la evaluación por parte de la administración de su repercusión colectiva a nivel de proyecto determinará qué tasa se elige. Ello dificulta el establecimiento de un criterio a priori para determinar tasas específicas de servicios de gestión general para cada proyecto.

13. En los párrafos siguientes se exponen los criterios genéricos en que se basan las oficinas en los países para determinar una tasa específica de servicios de gestión general.

Naturaleza y complejidad de las necesidades de gestión de proyectos

14. En general, cuanto más complejo es un proyecto desde el punto de vista de la elaboración, la supervisión y la presentación de informes y cuanto más dependen de las tecnologías de la información y las comunicaciones, más elevada es la tasa de los servicios de gestión general aplicable. Si bien se supone que un proyecto considerado complejo conllevará una tasa más próxima al 7% que al 5%, no hay pruebas de que ello se traduzca en tasas específicas. Es difícil medir la complejidad de un proyecto desde la sede y, por consiguiente, determinar la tasa correspondiente. En ese contexto, uno de los factores pertinentes es el hecho de que cada vez más frecuentemente el PNUD proporciona asistencia para el desarrollo en situaciones de crisis y posteriores a éstas, y ejecuta directamente los proyectos, lo que conlleva una mayor dependencia de los recursos internos. En la mayoría de los países en

situación de crisis, donde la ejecución directa es común, el PNUD se enfrentará a mayores gastos de apoyo, en particular a nivel nacional (plataformas de servicios de la oficina en el país), lo que justificará una mayor tasa de los servicios de gestión general.

Cuántía de la contribución

15. Por lo general, los donantes suponen que una contribución cuantiosa justificará una tasa de servicios de gestión general inferior al 5% prescrito. Si bien algunas de las justificaciones relativas a las economías de escala que sustentan ese argumento están bien fundadas, la experiencia de otras organizaciones de las Naciones Unidas (en particular, el UNICEF) muestra que la gestión de un sistema de tasas de recuperación de gastos basado en una escala móvil resulta engorrosa desde el punto de vista administrativo y no refleja necesariamente las verdaderas necesidades de apoyo en materia de gestión. Por ejemplo, para los fondos fiduciarios de mayor cuantía el PNUD debe establecer una dependencia de gestión específica, lo que a su vez afecta considerablemente los gastos de apoyo generales en materia de gestión. Por otra parte, si bien cabría esperar que unas tasas más bajas de recuperación de gastos serían un incentivo para que los donantes realizaran contribuciones de mayor cuantía, de hecho no ha sido así.

Tasa fijada centralmente

16. El PNUD ha concertado acuerdos marco sobre contribuciones con la mayoría de los donantes bilaterales y fondos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, con lo que ha normalizado numerosos aspectos de esas relaciones, incluido el planteamiento global de la recuperación de los gastos de apoyo en materia de gestión. Esos acuerdos marco están en armonía con las nuevas tasas de recuperación de gastos. Otros ejemplos de acuerdos de esa índole son el Acuerdo Marco de la Comisión Europea sobre administración financiera y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. Ambos establecen una tasa fija de servicios de gestión general (el 7% y el 5%, respectivamente), de modo que evitan las negociaciones a nivel nacional entre las dependencias encargadas de la ejecución de los proyectos y las oficinas en los países.

Continuación de las tasas acordadas previamente a niveles inferiores a los de las tasas aprobadas

17. Un factor que parecía contribuir a mantener la tasa de servicios de gestión general por debajo de los valores prescritos de entre el 5% y el 7% eran los acuerdos previos con ciertos donantes. Aunque la política se introdujo en 2004 y se concedió un período de transición de un año para que las oficinas renegociaran sus tasas para los proyectos existentes a fin de cumplir la nueva política, su aplicación no siempre fue satisfactoria puesto que pocos donantes estaban dispuestos a revisar las tasas de gastos de gestión estipuladas previamente.

Exigencias de la creación de asociaciones y de las negociaciones con los donantes

18. Todos los motivos mencionados anteriormente para determinar una tasa específica deben tenerse en cuenta en el contexto más general de las iniciativas de movilización de recursos y de creación de asociaciones del PNUD. Los donantes

esperan que el PNUD siga siendo un socio receptivo y flexible. La capacidad para aplicar una política que ofrece cierto grado de flexibilidad sigue siendo una herramienta estratégica que las oficinas en los países emplean de manera eficaz a fin de crear nuevas asociaciones para realizar intervenciones en materia de desarrollo y sacar provecho de las ya existentes.

IV. Los objetivos de la armonización interinstitucional y la tasa de servicios de gestión general

19. Es probable que los recientes debates interinstitucionales sobre la necesidad de armonizar y simplificar el planteamiento común respecto a la recuperación de los gastos de apoyo tengan un profundo efecto en la flexibilidad descrita anteriormente. Hace poco (mayo de 2006) los organismos del Comité Ejecutivo del GNUD (PNUD, UNFPA, PMA y UNICEF) acordaron cobrar un 7% a todos los fondos fiduciarios de donantes múltiples y programas y oficinas comunes.

20. La decisión de armonizar las tasas se fundamenta en los principios ya armonizados de recuperación de gastos descritos en el capítulo II y en la experiencia pertinente del Fondo Fiduciario para el Iraq, cuyo agente administrativo es el PNUD. Para algunas organizaciones la armonización de tasas promovida por el PNUD ha supuesto una tasa aplicable algo superior a la que se habría negociado a nivel bilateral. Para otras, la tasa es inferior: en concreto, en el caso del UNICEF, cuya estructura de recursos es parecida a la del PNUD, las exigencias de armonización y simplificación han contribuido a una considerable reconfiguración de su política interna. Para el PNUD, el acuerdo sobre la tasa armonizada significa una menor flexibilidad para fondos y programas conjuntos específicos durante las negociaciones con los donantes.

V. Resumen y conclusiones

21. Diversos criterios y variables influyen en la tasa de servicios de gestión general seleccionada por las oficinas en los países. Sin embargo, no ha sido viable determinar fórmulas concretas que orienten la selección de una tasa específica por las oficinas en los países dentro de los valores prescritos de entre el 5% y el 7% y que tengan en cuenta los diversos tipos de proyecto y modalidades de ejecución. En un PNUD descentralizado, y dentro del margen de flexibilidad que contempla la política, las oficinas en los países deciden la tasa definitiva de servicios de gestión general.

22. En última instancia, los criterios para determinar la tasa de servicios de gestión general deben basarse en el entorno operacional real del proyecto y tener en cuenta la evaluación hecha por la administración de la naturaleza y complejidad de los proyectos y las diferencias en los gastos entre las distintas oficinas. Se debe mantener cierto grado de flexibilidad y discreción para que las oficinas en los países puedan negociar satisfactoriamente o ajustar la tasa dentro de los valores prescritos sobre la base de las decisiones en materia de formulación y gestión adoptadas para cada proyecto.

23. Por último, la imposición estricta de tasas de recuperación de gastos por concepto de servicios de gestión general para modalidades de ejecución específicas no propiciará la creación de alianzas amplias ni estará en concordancia con los objetivos básicos de simplificación y armonización. Además, la determinación de una tasa específica basada en los parámetros de los proyectos resultará engorrosa desde un punto de vista administrativo y correrá el riesgo de simplificar excesivamente o de no reflejar debidamente los gastos de los acuerdos de gestión para un proyecto específico. Es imprescindible seguir con directrices normativas sencillas, preservar cierto grado de flexibilidad y seguir aprovechando las oportunidades existentes para promover la armonización interinstitucional. A finales de 2007 el PNUD podrá informar plenamente de la eficacia de su política de recuperación de gastos y proponer los ajustes necesarios, en espera de las conclusiones del examen del modelo financiero institucional.

Anexo

Análisis de la tasa de servicios de gestión general en 2004 y 2005

Cuadro 1

Aumento de las tasas de servicios de gestión general

(Contribuciones de los fondos fiduciarios y participación de terceros en los gastos – sólo oficinas en los países)

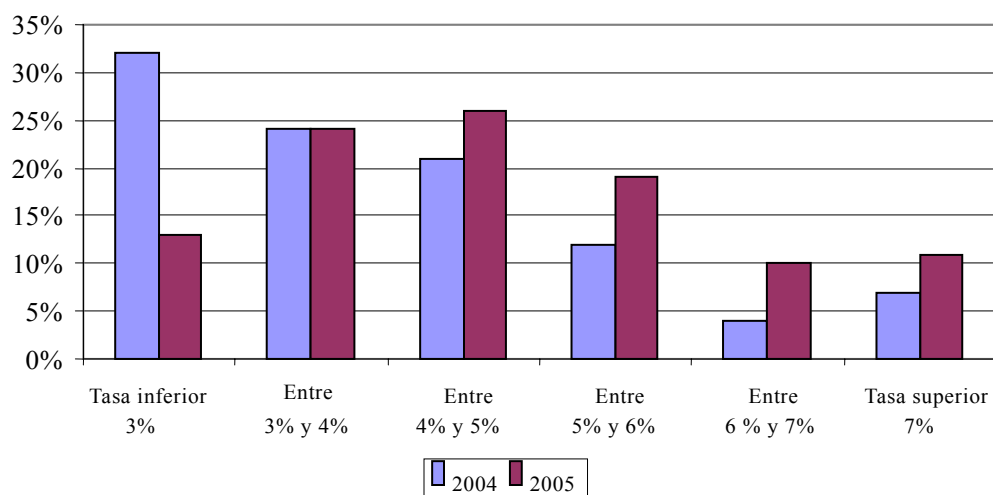
	2004	2005
	<i>(Del número total de oficinas)</i>	
Oficinas con una tasa media de servicios de gestión general < 3%	32%	12%
Oficinas con una tasa media de servicios de gestión general $\geq$ 3% y < 4%	24%	24%
Oficinas con una tasa media de servicios de gestión general $\geq$ 4% y < 5%	21%	26%
Oficinas con una tasa media de servicios de gestión general $\geq$ 5% y < 6%	12%	19%
Oficinas con una tasa media de servicios de gestión general $\geq$ 6% y < 7%	4%	9%
Oficinas con una tasa media de servicios de gestión general > 7%	7%	11%

Gráfico

Aumento de las tasas de servicios de gestión general

(Contribuciones de los fondos fiduciarios y participación de terceros en los gastos – sólo oficinas en los países)

Aumento de la tasa entre 2004 y 2005



Cuadro 2

**Gastos de programas con cargo a otros recursos e ingresos correspondientes
por concepto de tasas de servicios de gestión general para 2004-2005, por fuente
de financiación**

(En millones de dólares EE.UU.)

	2004				2005		2004-2005	
	<i>Total de gastos</i>	<i>Tasa de servicios de gestión general cobrada</i>	<i>Tasa media de servicios de gestión general</i>	<i>Total de gastos</i>	<i>Tasa de servicios de gestión general cobrada</i>	<i>Tasa media de servicios de gestión general</i>	<i>Total de gastos</i>	<i>Total de la tasa de servicios de gestión general cobrada</i>
Otros recursos de los donantes	1 183,0	41,6	3,5%	1 907,0	77,5	4,1%	3 090,0	107,8
Otros recursos locales	1 110,0	30,3	2,7%	1 214,0	40,8	3,4%	2 325,0	82,4
Total	2 294,0	71,9	3,1%	3 121,0	118,3	3,8%	5 415,0	190,2