



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

Distr. general
2 de diciembre de 2008
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2009

Nueva York, 19 a 22 de enero de 2009

Tema 2 del programa provisional

Asuntos financieros, presupuestarios y administrativos

**Clasificación de los gastos en el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo***

Resumen

En cumplimiento de lo dispuesto en varias decisiones recientes de la Junta Ejecutiva, en este informe se presentan un marco conceptual inicial y una “hoja de ruta” general para iniciar los debates con miras a establecer un sistema de clasificación de los gastos más transparente, coherente y orientado al logro de resultados en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con posterioridad, se harán otros exámenes y análisis y se presentarán otros argumentos para sustentar los conceptos generales que aquí se exponen. Al propio tiempo, el PNUD prevé celebrar una serie de reuniones oficiosas con los miembros de la Junta en los meses previos al segundo período ordinario de sesiones de 2009, en que la Junta examinará oficialmente el presupuesto de apoyo para el bienio 2010-2011, y llevará a cabo el examen de mitad de período de los arreglos de programación para el período 2008-2011.

* Este informe se presenta con retraso debido a la necesidad de reunir los datos necesarios para proporcionar a la Junta Ejecutiva la información más actualizada posible.



Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes.	3
II. Clasificación de los gastos	3
A. Marco conceptual	3
B. La “hoja de ruta” general	5
Anexo	
Definiciones armonizadas de los gastos.	8

I. Antecedentes

1. Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 7 de la decisión 2007/33 de la Junta Ejecutiva, relativa a las propuestas sobre los arreglos de programación para el período 2008-2011, y la decisión 2008/1 (párr. 8), sobre el presupuesto de apoyo del PNUD para el bienio 2008-2009. En él se reseñan un marco conceptual inicial y una “hoja de ruta” general para reajustar la clasificación de los gastos de las actividades comprendidas en el plan general de recursos del PNUD¹ y financiadas con cargo a los arreglos de programación y al presupuesto de apoyo bienal. Además, este informe sirve de punto de partida para celebrar debates posteriores sobre la estructura de base del PNUD.

2. Este informe también se presenta para que la Junta Ejecutiva lo examine inicialmente como parte del comienzo de los preparativos para el debate sobre el presupuesto de apoyo para el bienio 2010-2011 y el examen de mitad de período de los arreglos de programación para el período 2008-2011, dos temas que se prevé que la Junta Ejecutiva considere oficialmente en su segundo período ordinario de sesiones, que se celebrará en septiembre de 2009.

II. Clasificación de los gastos

A. Marco conceptual

3. En el último decenio, las responsabilidades del PNUD, como una de las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de fomento del desarrollo, han ido evolucionando para responder con mayor eficacia a las exigencias de los países en que se ejecutan programas, las resoluciones de la Asamblea General y las decisiones de la Junta Ejecutiva. Por consiguiente, el PNUD desempeña dos funciones que se refuerzan entre sí: a) facilita la coordinación, la eficiencia y la eficacia de la labor de todo el sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países; y b) presta apoyo normativo y técnico, ocupándose de los problemas multisectoriales de la reducción de la pobreza, la gobernanza democrática, la prevención de las crisis y la recuperación después de ellas y el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y abogando por que preste atención a todo ello.

4. A la luz de lo anterior, se ha pedido al PNUD que fortalezca su función de apoyo a la coordinación, la eficacia y la eficiencia de la labor de todo el sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países. Al propio tiempo, el PNUD sigue financiando proyectos de desarrollo y respondiendo a la demanda creciente de actividades de promoción, servicios normativos y apoyo técnico de los países en que se ejecutan programas para hacer frente a los problemas multisectoriales antes señalados.

5. Las actividades del PNUD se plasman en su modelo institucional, que facilita el cumplimiento de las responsabilidades dinámicas que le han sido encomendadas por la Asamblea General, y que se han enunciado más recientemente en la resolución 62/208 de la Asamblea General. El modelo institucional constituye el marco del apoyo que el PNUD presta a los países donde se ejecutan programas con miras a la aplicación de sus estrategias nacionales de desarrollo y abarca el apoyo a los servicios de coordinación, promoción y fomento del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, así como las funciones de gestión subyacentes que facilitan su prestación.

¹ Véase DP/2008/3, cuadro 1.

6. En el plan estratégico para el período 2008-2011 se establece la dirección general de las operaciones del PNUD en apoyo de los países en que se ejecutan programas, aprobada por la Junta Ejecutiva. El plan estratégico se basa en cuatro elementos, que se derivan del modelo institucional y que, en principio, rigen la movilización y consignación de los recursos ordinarios y otros recursos, apoyan las actividades de los programas, aseguran la ejecución efectiva de los programas, facilitan la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas en favor del desarrollo, y apoyan las funciones de gestión.

7. El plan de recursos del PNUD es un marco integrado de recursos financieros que abarca actividades de desarrollo y de gestión —como las actividades de coordinación en el ámbito del desarrollo— que se financian con cargo a los recursos ordinarios y a otros recursos. La Junta Ejecutiva examina por separado dos marcos diferentes de financiación con cargo a los recursos ordinarios: el marco de los arreglos de programación para el período 2008-2011 y el presupuesto de apoyo para el bienio 2008-2009.

8. En principio, el marco de los arreglos de programación debería apoyar las actividades de los programas, asegurar la ejecución efectiva de los programas y facilitar la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas en favor del desarrollo, en tanto el presupuesto de apoyo bienal debería apoyar las funciones de gestión. En la práctica, el marco de los arreglos de programación abarca efectivamente todas las actividades de los programas, pero no establece una diferencia suficientemente marcada entre las actividades de los programas y las actividades de ejecución de los programas, ni abarca todas las actividades de ejecución de los programas ni todas las actividades de coordinación de las iniciativas de las Naciones Unidas en favor del desarrollo. Si bien, hoy día, en el presupuesto de apoyo bienal se incorpora la presupuestación basada en los resultados, ese presupuesto sigue siendo independiente y diferente del marco de los arreglos de programación y utiliza categorías de gastos más típicas de una organización de financiación. Por consiguiente, ninguno de estos dos marcos de financiación ni, lo que es más importante aún, las clasificaciones de los gastos que se establecen en ellos, responde plenamente a las responsabilidades cambiantes del PNUD ni contribuye del todo a su cumplimiento, en particular cuando se examinan en el contexto del entorno regido por la demanda y orientado al logro de resultados en que funciona el PNUD.

9. En consecuencia, se ha creado, y sigue existiendo, una división artificial entre las actividades financiadas con cargo al marco de los arreglos de programación y las financiadas con cargo al presupuesto de apoyo bienal. Por ejemplo, si en respuesta a una solicitud de “asesoramiento normativo” sobre una cuestión ambiental, formulada por un país en el que se ejecutara un programa, el PNUD contratara a un consultor con cargo a los arreglos de programación para que proporcionara asesoramiento, los gastos conexos se registrarían como gastos en concepto de desarrollo. Sin embargo, si un oficial nacional especializado de la oficina del PNUD en el país proporcionara ese mismo asesoramiento para esa misma actividad, los gastos se imputarían al presupuesto de apoyo bienal como gastos de gestión.

10. Para eliminar esta división artificial, el PNUD debería seguir racionalizando las responsabilidades, las funciones y las actividades que se plasman en sus marcos de financiación y su sistema de clasificación de los gastos y, al hacerlo, debería ajustarlas al modelo institucional, así como a los problemas multisectoriales y los resultados previstos para el período 2008-2011, aprobados por la Junta Ejecutiva. Por

consiguiente, se debería establecer un sistema de clasificación de los gastos más transparente y adecuado, junto con mecanismos de financiación más flexibles. Esto es particularmente importante para fortalecer la gestión basada en resultados, asegurar una imputación coherente de los gastos e intensificar la movilización de los recursos.

11. A mediados de 2008, el PNUD, el UNICEF y el UNFPA encargaron la realización de una consultoría conjunta para evaluar el grado de armonía que existía en la clasificación de sus gastos. Las definiciones armonizadas de los gastos que acordaron estas tres organizaciones se revisaron y se halló que seguían siendo aplicables. Esas definiciones y un examen más detallado de este tema se exponen en el anexo de este informe, con el título “Definiciones armonizadas de los gastos”.

B. La “hoja de ruta” general

12. La necesidad fundamental de que el PNUD tenga un sistema de clasificación de los gastos transparente, estratégico y totalmente homogéneo responde a los tres principios siguientes:

- a) La determinación e imputación transparentes de los gastos;
- b) La racionalización y simplificación de las categorías de gastos de conformidad con marcos de financiación más realistas y adecuados; y
- c) La adaptación de las categorías de gastos y los marcos de financiación al modelo institucional y al plan estratégico.

13. En particular, con la adopción de un enfoque institucional más estratégico, coherente y armonizado en todo el sistema de las Naciones Unidas, es imprescindible definir que los gastos subyacentes se definan con claridad y se vinculen de manera transparente a los objetivos institucionales. De esa manera, se fortalecerá la presentación de informes basada en resultados, se equilibrará la demanda de servicios con los requisitos de la oferta, se mejorará la rendición de cuentas, se facilitará la adopción de decisiones y se promoverá la capacidad de establecer comparaciones.

14. Los marcos de financiación contienen las partidas de recursos (los rubros y las funciones del presupuesto basado en resultados), que en principio facilitan el logro de los resultados previstos, y en las que se clasifican los gastos. Por consiguiente, es fundamental establecer categorías de gastos racionales y sencillas para que los marcos de financiación sean realistas y adecuados. En ese sentido, las dos categorías generales de gastos que existen en la actualidad: gastos de desarrollo y gastos de gestión, siguen siendo pertinentes. Sin embargo, la clasificación de los gastos dentro de los dos marcos de financiación, y entre ellos, debe seguirse estudiando con miras a cumplir las exigencias de mejorar la imputación de los gastos y aumentar la transparencia. Al respecto, en este informe se examina una tercera categoría general de gastos, que abarca las actividades con fines especiales (véanse párrs. 19 a 22, *infra*).

15. También es importante que las categorías de gastos y los marcos de financiación coincidan con las cuestiones que estén marcando la tónica del modelo institucional y del plan estratégico en un momento dado. Una mayor coincidencia en ese sentido reforzaría la capacidad de asignar recursos de forma más clara y en función de la demanda, de conformidad con las prioridades institucionales previstas y las funciones y actividades necesarias para lograrlas. Esto debería hacer posible una asignación óptima de los recursos a las actividades de desarrollo y asegurar, al

mismo tiempo, la asignación de los recursos sostenibles que fueran necesarios a las actividades de gestión.

16. El PNUD está examinando la posibilidad de establecer un marco conceptual con objeto de clasificar los gastos en los tres grupos generales antes descritos, a saber: *de desarrollo, de gestión y con fines especiales*. También se examinará la posibilidad de elaborar un marco de financiación más integrado en el que se puedan clasificar esos gastos.

17. Los gastos de desarrollo podrían subdividirse en tres subcategorías principales, sobre la base de grupos de actividades y funciones similares, a saber: *programas; actividades para promover la eficacia de los programas; y actividades de coordinación de las iniciativas de las Naciones Unidas en favor del desarrollo*. A continuación, se presenta una breve descripción de esos grupos.

a) *Programas* – representan las partidas de recursos, y los gastos clasificados en ellas, disponibles para financiar programas y proyectos nacionales, regionales y mundiales en las cuatro esferas de atención del PNUD. Con los recursos de las partidas establecidas en el marco de los arreglos de programación se financian programas y proyectos de desarrollo en los planos nacional (TRAC²-1/2 y TRAC-3), mundial (programa mundial) y regional (programa regional).

b) *Actividades para promover la eficacia de los programas* – representan las aportaciones del PNUD en materia de asesoramiento sobre políticas y de carácter normativo o técnico que son necesarias para lograr los objetivos de los programas o proyectos que se realizan en sus cuatro esferas de atención. Estas actividades se consideran indispensables para alcanzar los resultados previstos. Esta categoría abarcaría los gastos relacionados con los servicios de asesoramiento sobre políticas y la labor normativa, así como los gastos de promoción y apoyo técnico en que se incurriera en la determinación, formulación, gestión y ejecución de los programas o proyectos.

c) *Actividades de coordinación de las iniciativas de las Naciones Unidas en favor del desarrollo* – representa las aportaciones necesarias para apoyar la coordinación de las iniciativas en favor del desarrollo que realiza el sistema de las Naciones Unidas. Estas actividades abarcarían la representación y el liderazgo en el sistema de las Naciones Unidas y todos los gastos relacionados con la función del coordinador residente, la coordinación estratégica de los equipos de las Naciones Unidas en los países, la formulación de marcos y programas conjuntos de las Naciones Unidas de asistencia para el desarrollo, el apoyo de los asociados al sistema de las Naciones Unidas y la movilización de recursos en su nombre, la divulgación y promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la vigilancia de los progresos que se registren en su logro, así como los servicios comunes y compartidos.

18. *Las actividades de gestión* representan las funciones y actividades del PNUD que se precisan para asegurar la ejecución de los programas, las actividades dirigidas a promover la eficacia de los programas, y la coordinación de las iniciativas de las Naciones Unidas en favor del desarrollo. Ello incluiría el liderazgo y la dirección ejecutivos; la supervisión y rendición de cuentas institucionales, el cumplimiento de las obligaciones estatutarias y la gestión eficaz de los recursos humanos y financieros.

19. Las actividades con fines especiales podrían conformar una tercera categoría general de gastos, dado su carácter intersectorial y las sumas considerables que

² Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos.

entrañan. Al respecto, podrían considerarse tres subcategorías principales: gastos por concepto de las medidas de seguridad exigidas por las Naciones Unidas; gastos de seguro médico después de la separación del servicio; y gastos por concepto de inversiones de capital.

20. *Los gastos por concepto de las medidas de seguridad exigidas por las Naciones Unidas* dimanar de la participación del PNUD en el conjunto aprobado de medidas generales que está aplicando el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas y comprenden, entre otras cosas, el programa de coordinación de las medidas de seguridad sobre el terreno de las Naciones Unidas y el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad operacional en las oficinas en los países y en la sede. Los gastos de seguro médico después de la separación del servicio son los gastos relativos a prestaciones de salud que acumulan a su jubilación los empleados que cumplen los requisitos a esos efectos. Se han detectado gastos considerables que se han acumulado anualmente y que están asociados al pasivo no financiado resultante de evaluaciones actuariales de gastos previstos de seguro médico después de la separación del servicio.

21. El tratamiento de los gastos por concepto de inversiones de capital como un gasto con fines especiales independiente podría ayudar a aumentar más la transparencia, pues se separarían los gastos de capital de los gastos operacionales (de gestión). Esto debería permitir que se establecieran estructuras más claras de rendición de cuentas en la organización y, al mismo tiempo, que los órganos rectores reconocieran su responsabilidad de asegurar la disponibilidad de recursos para sufragar esas actividades. Asimismo, reforzaría la planificación estratégica mediante la determinación a largo plazo de las prioridades en materia de inversión de capital y contribuiría a gestionar los riesgos, reduciendo la necesidad de satisfacer necesidades de financiación repentinas e imprevistas. La presupuestación por separado de los gastos de las inversiones de capital se ajusta a los principios de acumulación y depreciación en que se basan las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) y a las mejores prácticas.

22. En la actualidad, el PNUD dirige un grupo de trabajo sobre presupuestación de las inversiones de capital, patrocinado por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Red de la Junta de Financiación, cuyo principal objetivo es crear un marco conceptual amplio, estratégico e inclusivo a fin de introducir la presupuestación armonizada de las inversiones de capital en el sistema de las Naciones Unidas. Al respecto, se han planteado cuestiones relativas a los mecanismos de financiación y la revisión de los reglamentos financieros, lo que es particularmente importante dado que en la actualidad los reglamentos financieros no permiten tomar fondos en préstamo ni construir edificios, dos esferas que podrían ser de interés para el PNUD.

23. Para concluir, el modelo institucional y el plan estratégico —así como los marcos de recursos y el sistema de clasificación de los gastos que los sustentan— son la clave de la pertinencia y sostenibilidad futuras del PNUD. Como se indica de forma general en este informe, se necesita un sistema de clasificación de los gastos más transparente que permita imputar gastos, responder a las necesidades regidas por la demanda de los países en que se ejecutan programas, y fortalecer la gestión basada en los resultados. Este enfoque debería permitir una mayor asignación de los recursos para dar respuesta a las numerosísimas prioridades de financiación del PNUD y favorecer una visión a más largo plazo de la necesidad de sostenibilidad. Los conceptos generales enunciados en este informe tienen por objeto propiciar un debate que permita alcanzar este resultado.

Anexo

Definiciones armonizadas de los gastos

24. A continuación se presentan las definiciones armonizadas de los gastos acordadas por el PNUD, el UNFPA y el UNICEF:

a) *Gastos directos* – todos los gastos en que se incurra y que se pueda demostrar que se corresponde totalmente con las actividades, los proyectos y los programas que realice una organización en cumplimiento de su mandato;

b) *Gastos indirectos fijos* – todos los gastos en que incurra la organización, con independencia del alcance y el nivel de sus actividades, y que no se pueda demostrar que se correspondan, de manera inequívoca, con actividades, proyectos o programas concretos;

c) *Gastos indirectos variables* – todos los gastos en que incurra la organización como parte y en apoyo de sus actividades, proyectos y programas y que no se pueda demostrar, de manera inequívoca, que se corresponden con actividades, proyectos o programas concretos.

25. En gran medida, estas definiciones armonizadas concuerdan con las establecidas por la Dependencia Común de Inspección que figuran en el documento JIU/REP/2002/3. La Dependencia Común de Inspección sólo hace precisiones adicionales en relación con el tratamiento de los gastos directos de los proyectos y programas. Al respecto, cabe señalar que la Dependencia clasifica los gastos de las actividades de formulación, gestión y ejecución de los proyectos y programas, incluidos los de asesoramiento, como gastos directos. A los fines de este informe, esas actividades reciben un tratamiento similar y se denominan colectivamente “gastos relacionados con la eficacia de los programas”.

26. La aplicación de las definiciones antes mencionadas facilita la clasificación de los gastos de las tres organizaciones en: gastos “directos” de desarrollo (programas, eficacia de los programas, y, en el caso del PNUD, coordinación de las actividades de las Naciones Unidas en favor del desarrollo), y gastos de gestión “indirectos fijos” o “indirectos variables”.

27. En general, la clasificación de los gastos en gastos de desarrollo y gastos de gestión coincide en las tres organizaciones, con la excepción notable de los gastos relacionados con la eficacia de los programas. Habida cuenta de la diferencia que existe entre los mandatos de estas organizaciones, la armonización de todas las operaciones, incluida la clasificación de los gastos, no es un objetivo realista ni conveniente. No obstante, se podría examinar la posibilidad de seguir armonizando tres esferas, a saber:

a) La clasificación de los gastos, sobre todo los relacionados con la eficacia de los programas, en gastos de desarrollo y gastos de gestión;

b) La clasificación de los gastos dentro de las funciones de gestión;

c) La clasificación de los gastos dentro de las funciones de gestión en gastos indirectos fijos y gastos indirectos variables.

28. Para lograr una mayor armonización, el PNUD prevé seguir examinando con las organizaciones asociadas las cuestiones relativas a las definiciones y descripciones centrandó la atención en aumentar la coherencia entre las actividades

y los gastos conexos que se incluyen en cada función, y en lograr una clasificación coherente de los gastos en gastos de gestión y gastos de desarrollo, sobre todo en lo que respecta a las funciones relativas a la eficacia de los programas. Además, se seguirá examinando la coherencia de la clasificación de los gastos de gestión como gastos “indirectos fijos” o gastos “indirectos variables”.
