



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

Distr.
GENERAL

DP/FPA/2000/2
23 de noviembre de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Primer período ordinario de sesiones de 2000
Nueva York, 24 a 28 y 31 de enero de 2000
Tema 9 del programa provisional
FNUAP

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

GASTOS DE APOYO ADMINISTRATIVO Y OPERACIONAL REEMBOLSADOS AL FNUAP

Informe de la Directora Ejecutiva

1. El presente informe se ha preparado en respuesta a la decisión 98/22, en la que la Junta Ejecutiva aceptó, como medida provisional, el aumento propuesto de los gastos de apoyo administrativo y operacional de la tasa del 5% a la tasa del 7,5%, a condición de que la Directora Ejecutiva realizara un estudio para cuantificar el nivel de los gastos de apoyo administrativo y operacional y que informara al respecto a la Junta el año siguiente con miras a adoptar una decisión final sobre los mencionados gastos. En los debates previos a dicha decisión, varias delegaciones declararon que apoyaban el aumento propuesto, pero señalaron que era necesario un análisis adicional para justificarlo¹. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), refiriéndose a la revisión por el FNUAP de sus arreglos multilaterales y fondos fiduciarios (que figura en el documento DP/FPA/1998/11), declaró que no tenía nada que objetar al propuesto aumento de la tasa de reembolso al FNUAP de los gastos de apoyo administrativo y operacional del 5% al 7,5% (DP/FPA/1998/14). Sin embargo, recomendó que la cuestión se mantuviera en examen y se volviera a presentar a la Comisión cuando se dispusiera de información actualizada sobre la medición de los gastos.

2. Para obtener una idea clara sobre los gastos de apoyo administrativo y operacional en el contexto de la ejecución de proyectos por el FNUAP, en el presente informe se examinará brevemente la evolución de los arreglos del FNUAP en materia de gastos de apoyo; se considerarán las experiencias de las organizaciones asociadas dentro del sistema de las Naciones Unidas; se definirán

¹ DP/1999/1, informe sobre el tercer período ordinario de sesiones de 1998 de la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP.

las principales tareas que comprenden los gastos de apoyo administrativo y operacional tanto en la sede del FNUAP como sobre el terreno; y se hará un análisis del volumen de trabajo del personal con el objeto de cuantificar el costo de la ejecución por el FNUAP. El análisis adjunto, en el que se tiene en cuenta la experiencia concreta recogida en los países y en la sede, corroborará que la tasa actual del 7,5% por concepto de reembolso al FNUAP de los gastos de apoyo administrativo y operacional por la ejecución de actividades cofinanciadas² mediante fondos fiduciarios permite recuperar una porción razonable de los gastos de ejecución y, en consecuencia, limitar en mayor medida los efectos adversos que puedan sufrir los recursos básicos del FNUAP.

I. ANTECEDENTES

3. En el presente informe se trata la cuestión del nivel adecuado de recuperación de los gastos correspondientes al "apoyo operacional sustantivo", es decir, los servicios de apoyo administrativo y operacional prestados por el FNUAP en la ejecución de proyectos cofinanciados mediante fondos fiduciarios. No se considera la cuestión de la recuperación de los gastos relacionados con el apoyo global de gestión prestado para la administración de los fondos fiduciarios, lo que fue tratado en el documento DP/FPA/1998/11, presentado a la Junta Ejecutiva en su tercer período ordinario de sesiones de 1998. En el documento DP/FPA/1998/11 se hacía una distinción clara entre los gastos relacionados con el apoyo administrativo y operacional y los relativos a los servicios de apoyo en materia de gestión. Para estos últimos, asimismo, propuso una tasa de reembolso distinta (5%), que la Junta Ejecutiva hizo suya en la decisión 98/22. La recuperación de gastos de apoyo en materia de gestión se aplica a todos los fondos fiduciarios de cofinanciación, pero el FNUAP recupera los gastos de apoyo administrativo y operacional sólo cuando actúa como organismo de ejecución de proyectos cofinanciados mediante fondos fiduciarios.

4. Los gastos administrativos y operacionales sujetos a reembolso en calidad de servicios de apoyo pueden definirse como los servicios necesarios y característicos prestados por el organismo de ejecución que, debido a su naturaleza, no se pueden especificar en forma expresa ni imputarse al proyecto a título de gastos directos. Esos gastos tienen componentes variables y componentes fijos, lo que significa que la cuantía de los diferentes gastos relacionados con la ejecución de un proyecto puede o no variar proporcionalmente al volumen de la actividad del fondo fiduciario. Cabe observar que la inclusión de ciertos gastos fijos en la metodología de recuperación de gastos en relación con los recursos no básicos o complementarios entrafía consecuencias para la estructura financiera de la organización. Como tales, los gastos relacionados con la gestión y administración globales de la organización no se tienen en cuenta en la definición de los gastos de apoyo administrativo y operacional.

² El FNUAP ha introducido el término "cofinanciado" ("cofinanciación"), que reemplaza a la expresión "multibilateral" ("financiación multibilateral") de la antigua terminología e incluye también la estrategia de movilización de recursos mediante la participación en la financiación de los gastos. En el contexto del presente informe, las expresiones "fondos fiduciarios de cofinanciación" y "cofinanciación mediante fondos fiduciarios" se refieren a lo que antes se había denominado "recursos multilaterales" y "financiación multilateral".

5. Desde hace varios años, algunos miembros de la Junta Ejecutiva han venido expresando su preocupación por el hecho de que los recursos ordinarios parecen subsidiar las actividades sujetas a cofinanciación. Por otra parte, los órganos rectores de muchas organizaciones de las Naciones Unidas han destacado la importancia de la recuperación de gastos, especialmente en relación con las actividades complementarias. Por esa razón, el FNUAP aprovechó la oportunidad para examinar los estudios documentados de varios otros organismos, entre ellos el PNUD, el UNICEF y la FAO, con la intención de aprovechar sus experiencias y armonizar, en la medida de lo posible y viable, la metodología que utilizaría el FNUAP.

6. El informe del Fondo de Población sobre las nuevas disposiciones propuestas para el FNUAP en relación con los gastos de apoyo de los organismos (DP/1991/35) dejó establecido el marco de referencia para el reembolso a los organismos por los servicios prestados en la sede y a nivel regional que son necesarios para la ejecución de las actividades por países del FNUAP. Esos servicios incluyen lo que ahora el FNUAP denomina gastos de apoyo administrativo y operacional. El informe decía que, en aras del principio de asociación, el FNUAP reembolsaría a los organismos hasta el 50% de esos gastos sobre la base del estudio de medición de costos que estaba realizando en ese entonces el PNUD conjuntamente con varios organismos y organizaciones de las Naciones Unidas³. Como resultado de ello, el Consejo de Administración, en su decisión 91/37, autorizó al Director Ejecutivo a reembolsar a los organismos de ejecución a la tasa del 7,5%.

7. En sus decisiones 95/23 y 96/31, la Junta Ejecutiva formuló las nuevas disposiciones para el PNUD. En esas decisiones se reafirmó que los principios "tripartitos" en que se basaban las disposiciones relativas a los gastos de apoyo seguían siendo pertinentes e importantes⁴. El reembolso de los gastos de apoyo administrativo dentro del sistema de las Naciones Unidas y en todas sus partes se basa en la premisa de que cada organismo se beneficia en cierta medida de la colaboración en la financiación y ejecución de los programas, de modo tal que las disposiciones sobre gastos de apoyo implican compartir el costo total de los servicios de apoyo administrativo y operacional.

8. Varios estudios de medición realizados en todo el sistema así como en determinados organismos en el curso de los años han corroborado esta premisa, por cuanto los gastos de apoyo que se reembolsan a los organismos de ejecución no alcanzan a cubrir por completo la totalidad de los gastos correspondientes a la ejecución de un proyecto. De las organizaciones consideradas, la FAO es la que utiliza la metodología más detallada y minuciosa. Todos los años, la FAO prepara una "encuesta sobre medición del trabajo" que se traduce en un "sistema de determinación de costos", cuyo principal objetivo consiste en reflejar una contabilidad de los costos completos por la cual todos los gastos generales indirectos se distribuyen entre las actividades productivas de la Organización

³ Véanse los párrafos 58 a 60 del documento DP/1991/35, presentado al Consejo de Administración en su 38º período de sesiones (3 a 21 de junio de 1991).

⁴ El principio de la responsabilidad compartida de manera tripartita se refiere a la asociación entre el Gobierno, el organismo de ejecución y el PNUD para contribuir a sufragar los gastos de la realización de actividades de cooperación técnica en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país.

(Resumen del objetivo y la metodología de la encuesta sobre medición del trabajo y el sistema de determinación de costos FAO, 1997). En cambio, otras organizaciones se basan en estudios teóricos y misiones sobre el terreno realizadas con pocos años de distancia entre sí para examinar, confirmar o actualizar sus disposiciones en materia de gastos de apoyo.

9. Es importante señalar algunas de las limitaciones que plantean las diferencias de estructuras y procedimientos. Varias organizaciones incluyen los intereses devengados por los "fondos complementarios" como parte de su programa de recuperación de gastos. En el caso del FNUAP, sin embargo, la flexibilidad en la materia está un tanto restringida por su Reglamento Financiero y su Reglamentación Financiera Detallada. Por otra parte, algunas organizaciones incluyen en su tasa uniforme de recuperación de gastos tanto el apoyo a los programas como los servicios administrativos y de gestión. Como se ha señalado más arriba, el FNUAP tiene tasas separadas para el apoyo sustantivo y los servicios de apoyo en materia de gestión.

10. Con el objeto de tener una visión de conjunto de las diversas tasas utilizadas por las distintas organizaciones, el FNUAP se puso en contacto con varios organismos y organizaciones de las Naciones Unidas⁵ que realizan actividades de financiación y ejecución de proyectos, y les formuló una consulta con respecto a las políticas que utilizan actualmente para la recuperación de gastos de apoyo administrativo y operacional. La mayoría de los organismos de las Naciones Unidas que ejecutan proyectos han establecido una tasa uniforme de reembolso del 13%, basada en los estudios de medición de gastos efectuados por el PNUD. Sin embargo, en un intento de dar una mayor uniformidad a sus disposiciones sobre gastos de apoyo y de facilitar la administración de los proyectos, el PNUD sustituyó el sistema de tasas agrupadas aplicables a los diferentes componentes de los proyectos y la tasa del 13% para los pequeños organismos por una tasa fija del 10%. Debido al carácter especializado de sus actividades y estructuras orgánicas, el UNICEF y el PMA han calculado tasas basadas en diferentes normas y supuestos⁶.

11. Los organismos, en su mayoría, han establecido una tasa uniforme para la mayor parte de las actividades comprendidas en la ejecución de proyectos, pero muchos de ellos actúan con cierta flexibilidad en la negociación de la tasa bajo diversas circunstancias. El objetivo del FNUAP es formular y mantener un método sencillo y transparente para determinar y cuantificar las actividades o servicios que originan gastos de apoyo. Si bien el grado de apoyo prestado por el FNUAP como organismo de ejecución depende del tamaño y la complejidad de los proyectos, así como del tamaño y la capacidad de la oficina en el país de que se trate, el FNUAP ha optado por mantener un porcentaje uniforme para los gastos de apoyo administrativo y operacional, que se aplica a todos los proyectos de

⁵ Entre los organismos que fueron consultados se cuentan el PNUD, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el UNICEF, el PMA, la FAO, la OMS, la OIT, la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

⁶ El UNICEF aplica un cargo del 5% sobre los recursos suplementarios y retiene los intereses devengados sobre saldos. A partir del año 2000, el PMA reemplazará su sistema actual de tasas múltiples por una tasa uniforme aplicable a todos los tipos de actividades de proyectos.

fondos fiduciarios ejecutados por el FNUAP, con el objeto de facilitar la administración tanto en las oficinas exteriores como en las divisiones de la sede. Además, el FNUAP examinará sistemáticamente de tanto en tanto la tasa de recuperación para tener la seguridad de que cubra adecuadamente los gastos indirectos relacionados con la ejecución por el FNUAP, tal como acordó la Junta Ejecutiva.

II. DEFINICIÓN Y ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS PROPORCIONALES

12. El FNUAP no tiene una estructura de apoyo separada para la administración de los fondos fiduciarios de cofinanciación. En consecuencia, cuando el FNUAP decide actuar como organismo de ejecución de un proyecto cofinanciado mediante un fondo fiduciario, la oficina del país y muchas divisiones de la sede deben absorber un volumen de trabajo mayor en apoyo del proyecto. Los gastos directos (por ejemplo, personal del proyecto, equipo y suministros, viajes, etc.) figuran incorporados al presupuesto del proyecto, pero hay gastos de apoyo indirectos relacionados con el desempeño de la función administrativa de ejecución del proyecto. Estos gastos se recuperan, en alguna medida, mediante la tasa de gastos de apoyo administrativo y operacional. En general, si bien las oficinas de los países o las divisiones de la sede encargadas de la ejecución del proyecto son las más afectadas por el aumento del volumen de trabajo, también son mayores las tareas relacionadas con las funciones de apoyo a los programas, administrativas y de gestión en la sede.

13. El FNUAP preparó una encuesta para ayudar a establecer cuáles eran las principales tareas relacionadas con la ejecución de proyectos. La encuesta se distribuyó entre las divisiones geográficas y técnicas de la sede, así como entre las oficinas de países en las que en los últimos años, había sido más elevada la ejecución por el FNUAP de proyectos cofinanciados. Además de solicitar que se especificaran las actividades relacionadas con la ejecución de proyectos, se pidió a los participantes en la encuesta que hicieran una estimación general del volumen de trabajo que debían afrontar los diversos funcionarios asociados con la ejecución de proyectos. La tasa de respuesta a la encuesta fue casi del 100% y el FNUAP recibió valiosos datos sobre las necesidades de la ejecución de proyectos.

14. En la encuesta se definieron los gastos de apoyo administrativo y operacional como los correspondientes a los servicios, en la sede y sobre el terreno, necesarios para la ejecución eficaz de las actividades de los proyectos. En consonancia con esta definición, las actividades administrativas pueden incluir la contratación y asignación de personal; la prestación de servicios en relación con becas; la gestión presupuestaria y financiera; y la gestión de las auditorías externas e internas. Las actividades operacionales pueden incluir la orientación y supervisión del personal; la vigilancia de planes de trabajo y presupuestos; la presentación periódica de informes; la formulación y evaluación de actividades de capacitación; y la negociación y vigilancia de subcontratos. En el cuadro 1 se presentan combinadamente las respuestas recibidas en la encuesta. El FNUAP estableció que de los muchos estudios que han llevado a cabo diversas organizaciones surge un consenso general sobre qué actividades están comprendidas en el apoyo administrativo y operacional. Los encuestados hicieron hincapié en que el volumen de trabajo que entrañan algunas tareas varía en el curso del proyecto y que algunos proyectos o

componentes pueden ser más "caros" de administrar que otros. Sin embargo, el FNUAP, como muchas de las organizaciones asociadas, entiende que los gastos adicionales se compensan con los componentes o proyectos que requieren menos insumos o esfuerzos, y por ello ha decidido establecer una tasa de recuperación aplicable a todos los casos de ejecución por el FNUAP.

Cuadro 1

Análisis del volumen de trabajo de los servicios de apoyo administrativo y operacional prestados por el FNUAP como organismo de ejecución

Actividad o tareas principales	Oficinas de los países	Sede
1. Administración de personal de proyectos Formulación de mandatos Individualización y selección de candidatos Orientación y supervisión Administración de la nómina y de las prestaciones	AF RADJ/RAUX OPN	OPC OP
2. Adquisición de equipo y suministros Especificaciones Orden de compra Conservación de equipo Presentación de informes Enajenación	OPN AF	RADJ/RAUX OA CEC
3. Gestión de subcontratos Formulación de mandatos Individualización y selección de candidatos Contrato/carta de acuerdo Supervisión	OPN	RADJ/RAUX AF OP
4. Administración de la capacitación Planeamiento Logística Examen y evaluación	RADJ/RAUX OPN AF	OP OPC
5. Supervisión Comunicaciones y presentación de informes	REP/RADJ/RAUX OPN	OP
6. Administración financiera de los proyectos Administración de fondos (asignación de créditos y desembolsos) Tecnología de la información Presentación de informes financieros	REP/RADJ/RAUX OPN AF	OP SF
7. Presentación de informes, examen y evaluación sustantivos Comunicaciones	REP/RADJ/RAUX	OE OP

Clave:

Oficinas de los países

REP – Representante del FNUAP
RADJ – Representante Adjunto
RAUX – Representante Auxiliar
OPN – Oficial de programas nacional
AF – Auxiliar de finanzas y/o administrativo

Sede

OP – Oficial de programas
OA – Oficial de adquisiciones
OE – Oficial de evaluaciones
CEC – Comité de Examen de Contratos
SF – Subdivisión de Finanzas
OPC – Oficina de Personal y Capacitación

15. Para una mejor determinación de las actividades y gastos relacionados con el apoyo sustantivo operacional que el FNUAP presta a las actividades cofinanciadas, se realizó un análisis del volumen de trabajo sobre la base de la información suministrada por las mismas oficinas de los países que intervinieron en la encuesta (véase el párrafo 13), y por las divisiones de la sede que intervienen en la ejecución de proyectos. Se pidió a los participantes que cuantificaran la proporción de tiempo que dedica el personal de las distintas categorías a las actividades básicas, en comparación con el tiempo que dedica a las actividades cofinanciadas. El análisis del volumen de trabajo se cuantificó además aplicando un costo estándar de conjunto para cada categoría de personal y calculando los gastos ponderados correspondientes a las actividades cofinanciadas. El estudio confirmó la noción comúnmente aceptada de que el costo real de la ejecución de proyectos superaba con mucho la tasa de reembolso vigente del 7,5% y, por supuesto, también la tasa anterior del 5%.

16. La encuesta y el análisis del volumen de trabajo, que se basaron en los proyectos por países, en contraposición a los proyectos interregionales, indican que el costo de la ejecución de proyectos por el FNUAP varía aproximadamente entre el 15% y el 18%, lo que depende de la complejidad y el carácter sustantivo del proyecto, así como del tamaño de la oficina del país. Sólo se incluyeron en el cálculo los gastos de personal de las oficinas de los países y las divisiones geográficas. Por otra parte, la experiencia recogida por el Fondo en un proyecto regional en gran escala en el que se habían determinado los gastos de apoyo administrativo y operacional tanto directos como indirectos confirma en general las tasas del 15% al 18% de los proyectos de los países. Durante el debate que tuvo lugar en el tercer período ordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva, celebrado en septiembre de 1998, las delegaciones convinieron en que debería recuperarse el costo completo de los gastos de apoyo administrativo y operacional (DP/1999/1). Sin embargo, por las razones indicadas en los párrafos 4 y 7 supra, y conforme a la metodología preferida por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en el estudio del volumen de trabajo no se incluyó una repartición de los gastos indirectos "fijos", tales como espacio de oficinas, agua, electricidad, etc., tecnología de la información, equipo y administración de la estructura orgánica.

17. En la encuesta y el estudio sobre el volumen de trabajo combinados que realizó el FNUAP en respuesta a la decisión 98/22 de la Junta Ejecutiva se procura obtener una estimación de los gastos indirectos principales propios de la ejecución de proyectos. Sin embargo, por muchas de las razones indicadas más arriba, no se puede esperar que la tasa de gastos de apoyo permita recuperar por completo todos los gastos asociados con la administración en las operaciones de los proyectos. Por esa razón, el FNUAP reconoce que el saldo "no recuperado" de los gastos de apoyo administrativo y operacional que realiza en su calidad de organismo de ejecución es absorbido por el presupuesto de apoyo bienal del Fondo. Habida cuenta de esto, el FNUAP seguirá siendo selectivo en sus decisiones de ejecutar proyectos cofinanciados mediante fondos fiduciarios, asegurándose de que el FNUAP tenga una ventaja comparativa clara debido a las características sustantivas u operacionales del proyecto que ejecute. Esto permitirá al FNUAP limitar los efectos sobre el volumen de trabajo del personal de la oficina del país y de la sede y aliviar las consecuencias financieras para los recursos básicos, y al mismo tiempo permitirá aprovechar los beneficios que se derivan para el programa ordinario del apoyo y la ejecución de estos proyectos cofinanciados.

18. Es importante subrayar el hecho de que los recursos básicos siguen constituyendo el fundamento de la financiación del FNUAP. Pese a ello, la cofinanciación ofrece un medio de atraer otros recursos en apoyo del mandato y las actividades del FNUAP. Algunas delegaciones expresaron la preocupación de que el aumento en los gastos de apoyo administrativo y operacional reduciría la disponibilidad de recursos provenientes de la cofinanciación. El FNUAP reconoce la necesidad de hallar un equilibrio entre la recuperación de gastos y la capacidad de mantener la competitividad para atraer otros recursos para sufragar programas de calidad. Por lo tanto, el FNUAP vigilará atentamente la situación, tanto en la sede como sobre el terreno, para determinar los efectos del aumento de los gastos de apoyo administrativo y operacional en los proyectos ejecutados por el FNUAP. La limitada experiencia recogida en lo que va de 1999 indica que el FNUAP ha negociado y suscrito con éxito 22 acuerdos, por un monto aproximado de 8,5 millones de dólares, y que están pendientes otros 10 acuerdos.

III. CONCLUSIÓN

19. En el presente informe se ha procurado responder a la decisión 98/22 de la Junta Ejecutiva mediante lo siguiente:

- a) Un breve examen de la evolución del reembolso de los gastos de apoyo;
- b) Una visión de conjunto de las políticas y metodologías de las organizaciones asociadas;
- c) Una descripción detallada de las actividades comprendidas en los servicios de apoyo administrativo y operacional;
- d) Un resumen de las conclusiones de una encuesta y un análisis del volumen de trabajo acerca de la cuantificación de los gastos indirectos relacionados con la ejecución por el FNUAP de los proyectos cofinanciados mediante fondos fiduciarios.

20. Forzosamente, en el presente informe sólo se ha considerado la cuestión de la cuantía del reembolso de gastos de apoyo administrativo y operacional al FNUAP como organismo de ejecución. Debe señalarse que, en esferas no relacionadas con las adquisiciones, la ejecución por el FNUAP representa una parte relativamente pequeña de la ejecución de los proyectos cofinanciados. En consecuencia, el subsidio de las actividades cofinanciadas por los recursos básicos es relativamente pequeño y debe considerarse teniendo presente el espíritu de los principios "tripartitos" y de asociación en que se basan las disposiciones sobre gastos de apoyo. En conclusión, el FNUAP cree que la tasa actual del 7,5% para el reembolso de los gastos de apoyo administrativo y operacional se justifica suficientemente y que dicha tasa reduce en mayor grado los efectos adversos sobre los recursos básicos del FNUAP. El FNUAP seguirá manteniendo en examen la tasa de reembolso de los gastos de apoyo administrativo y operacional, así como el nivel y contenido de la ejecución por el Fondo. El FNUAP informará a la Junta Ejecutiva sobre los efectos, si los hay, de la nueva tasa de gastos de apoyo administrativo y operacional sobre la movilización de recursos.

IV. RECOMENDACIÓN

21. La Directora Ejecutiva recomienda que la Junta Ejecutiva haga suya con carácter definitivo la tasa uniforme del 7,5% para el reembolso de los gastos de apoyo administrativo y operacional correspondientes a la ejecución por el FNUAP de las actividades cofinanciadas mediante fondos fiduciarios.
