



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

Distr. general  
18 de noviembre de 2004  
Español  
Original: inglés

---

**Primer período ordinario de sesiones de 2005**

Nueva York, 21 a 28 de enero de 2005

Tema 11 del programa provisional

**Cuestiones financieras, presupuestarias y administrativas**

**Fondo de Población de las Naciones Unidas**

**Recuperación de los gastos indirectos de cofinanciación**

**Informe de la Directora Ejecutiva**

*Resumen*

El presente informe tiene como objeto revisar la política vigente de recuperación de los gastos realizados por el UNFPA. La labor de normalización de las metodologías de recuperación de gastos indirectos del UNFPA se ha comenzado a llevar a cabo en el contexto de las iniciativas de simplificación y armonización que se están llevando a la práctica en el sistema de las Naciones Unidas.

En el informe se expone la política vigente en el UNFPA de recuperación de gastos y se propone sustituir la estructura actual de tasas múltiples por una única tasa del 7% aplicada a todos los gastos no básicos. En el informe también se propone que se confirme la tasa actual del 5% aplicable a los gastos de adquisiciones de terceros. En la última sección del informe se enuncian los elementos de una posible decisión de la Junta Ejecutiva sobre la cuestión.

A modo de referencia, en el anexo se incluyen definiciones de los términos pertinentes, así como un cuadro en que se esboza la estructura de los gastos fijos y variables del UNFPA.

## Índice

|  | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Introducción .....   | 3             |
| I. Antecedentes .....  | 3             |
| II. Políticas actuales del UNFPA de recuperación de los gastos indirectos .....                                    | 4             |
| III. Deliberaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la recuperación de los gastos indirectos ..... | 5             |
| IV. Formulación de la política de recuperación de gastos indirectos .....  | 6             |
| V. Recomendación .....   | 7             |
| Anexo .....  | 8             |

## Introducción

1. En el presente informe se proponen revisiones de la política vigente de recuperación de los gastos indirectos realizados por el UNFPA. La normalización de las metodologías de recuperación de gastos indirectos del UNFPA se ha comenzado a llevar a cabo en el contexto de las iniciativas de simplificación y armonización que se están llevando a la práctica en el sistema de las Naciones Unidas. El UNFPA ha examinado a fondo los avances logrados por otras organizaciones de las Naciones Unidas en ese ámbito y ha tenido presente las recomendaciones hechas por la Dependencia Común de Inspección en su informe titulado “Gastos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2002/3). Además, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, en su informe sobre los gastos de apoyo administrativo y operacional reembolsados al UNFPA (DP/FPA/2000/5), sugirió que se mantuviera bajo examen la cuestión del reembolso de los gastos de apoyo administrativo y operacional.

2. Al preparar los cambios propuestos en la estructura actual de recuperación de gastos, el UNFPA dio especial importancia a la simplicidad, uniformidad, transparencia de la información y facilidad de comprensión para los posibles países donantes. A este respecto, se propone que los gastos indirectos del UNFPA, que actualmente están desglosados en gastos de apoyo administrativo y operacional y gastos de los servicios de administración y apoyo, se unifiquen en una partida única denominada “gastos indirectos” (véanse las definiciones en el anexo).

3. En el presente informe se intenta: a) ofrecer un panorama de la evolución de la política del UNFPA de recuperación de gastos indirectos; b) examinar las políticas vigentes de recuperación de los gastos indirectos; y c) proponer una revisión de la política de recuperación de gastos indirectos que sea congruente con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección.

## I. Antecedentes

4. La Junta Ejecutiva del UNFPA se ha ocupado anteriormente en dos ocasiones del tema de la recuperación de los gastos indirectos, por primera vez en 1998 (véase el documento DP/FPA/1998/11 y la decisión 98/22) y más tarde en 2000 (véase el documento DP/FPA/2000/2 y la decisión 2000/6). En el informe del Fondo titulado “Gastos de apoyo administrativo y operacional reembolsados al UNFPA” (DP/FPA/2000/2) se introdujo el término “cofinanciación” para reemplazar la anterior expresión “arreglos multilaterales de financiación” y para incorporar la estrategia de movilización de recursos de participación en la financiación de los gastos.

5. En el informe titulado “Revisión de arreglos multilaterales y fondos fiduciarios” (DP/FPA/1998/11), se señaló que la financiación multilateral (que ahora se denomina cofinanciación) se llevaba a cabo en el UNFPA como un proceso interdivisional en que el trabajo se comparte por varias dependencias, con lo que cada dependencia del Fondo debe realizar una función específica para asegurar que el arreglo multilateral (la cofinanciación) avance de modo efectivo de una etapa a la siguiente. El UNFPA proporciona pleno apoyo administrativo y sustantivo a las actividades sufragadas con recursos de cofinanciación. Los arreglos de cofinanciación requieren un apoyo administrativo y de gestión adicional por parte del UNFPA, in-

dependientemente de cuál sea el organismo de ejecución o de realización, respecto de servicios como elaboración y mantenimiento de acuerdos, contabilidad de fondos, conciliación de cuentas, prestación de apoyo técnico, vigilancia de los aspectos sustantivos de los proyectos y provisión de servicios de supervisión y evaluación, así como presentación de informes financieros y sustantivos y gestión global de los proyectos. Ese proceso es laborioso y requiere que el personal de las oficinas exteriores y de la sede del UNFPA dedique un tiempo considerable a proporcionar el apoyo administrativo y sustantivo necesarios para supervisar de modo eficaz los proyectos multilaterales.

6. Los gastos indirectos realizados por el UNFPA son fundamentalmente los mismos respecto de todos los elementos de la cofinanciación, es decir, tanto de la participación y la financiación de los gastos como de los fondos fiduciarios. Todos los gastos incrementales previstos en el presupuesto bienal de apoyo para sufragar esos servicios constituyen, de hecho, una subvención de los gastos de gestión y administración de la cofinanciación, por lo que deben ser recuperados. A fin de recuperar los gastos pertinentes, es evidente que es necesario revisar la política del UNFPA de recuperación de gastos indirectos, así como las tasas de recuperación correspondientes. De modo congruente con las iniciativas encaminadas a armonizar las metodologías en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el UNFPA ha establecido una metodología de recuperación de los gastos indirectos.

## **II. Políticas actuales del UNFPA de recuperación de los gastos indirectos**

7. Conforme a lo aprobado por la Junta Ejecutiva en sus decisiones 2000/6 y 98/22, las tasas actuales de recuperación de gastos son las siguientes: a) como medida provisional, una tasa uniforme del 7,5% para los reembolsos de los gastos de apoyo administrativo y operacional en relación con la ejecución por el UNFPA de las actividades cofinanciadas mediante fondos fiduciarios; y b) una tasa del 5% de los gastos de los servicios de administración y apoyo aplicable a todas las actividades multilaterales.

8. Como resultado de ello, la práctica vigente en el UNFPA es la siguiente: a) las aportaciones a fondos fiduciarios, independientemente de cuál sea el socio de ejecución, están sujetas a una tasa del 5% en concepto de recuperación de los gastos de los servicios de administración y apoyo; b) las aportaciones de participación en la financiación de los gastos están sujetas a una tasa del 5% en concepto de recuperación de los gastos de apoyo administrativo y operacional por el UNFPA; c) las aportaciones a los fondos fiduciarios están sujetas a una tasa del 7,5% en concepto de recuperación de los gastos de apoyo administrativo y operacional por el UNFPA; d) la ejecución por los gobiernos está sujeta a una tasa del 5% en concepto de recuperación de los gastos de apoyo operativo y operacional por el UNFPA; e) cuando las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas ejecutan actividades de los programas pueden sufragar sus propios gastos indirectos hasta el 12%; y f) cuando los organismos de las Naciones Unidas ejecutan actividades de los programas pueden sufragar sus propios gastos indirectos hasta el 7,5%. Claramente, ese régimen es complicado, por lo que el UNFPA propone simplificar el cálculo de los gastos indirectos realizados por el Fondo.

9. El objetivo principal del criterio propuesto en el presente informe es asegurar que la metodología utilizada sea clara y transparente a la vez que se cumplen los requisitos básicos de obtención de suficientes fondos en concepto de recuperación de gastos para asegurar que no se produzca una “subvención” a las aportaciones de cofinanciación. Lo que se propone es que las estructuras existentes de apoyo administrativo y operacional y de servicios de administración y apoyo (que se esbozan en el párrafo anterior) se sustituyan por una tasa establecida sobre la base del análisis de las consecuencias para el presupuesto de la administración de la cofinanciación, que se calculará como porcentaje de todas las actividades cofinanciadas durante un ejercicio fiscal.

10. Al examinar las tasas de recuperación, el UNFPA también examinó el cargo aplicado a las actividades de adquisiciones respecto de terceros<sup>1</sup>, que en la actualidad se calcula a una tasa del 5% del valor de los productos adquiridos. Esos exámenes confirmaron que la tasa actual era apropiada, por lo que el UNFPA no tiene previsto en el momento presente modificarla.

11. El UNFPA también examinó las tasas relativas a los gastos de apoyo administrativo y operacional aplicables a las ONG y a los organismos de las Naciones Unidas, teniendo presente lo aprobado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2000/6. Esas tasas determinan el monto de los reembolsos a un organismo de ejecución por su administración de las actividades de los programas financiadas con fondos del UNFPA. Se determinó que esas tasas eran adecuadas y los gastos correspondientes se incluirán como gastos directos de las actividades relacionadas con los programas.

### **III. Deliberaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la recuperación de los gastos indirectos**

12. En su informe titulado “Gastos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2002/3), la Dependencia Común de Inspección apoya la armonización de los principios de política a ese respecto en todo el sistema de las Naciones Unidas, aunque la Dependencia no tiene intención de defender la aplicación a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de una tasa unificada respecto de los gastos de apoyo. Sin embargo, el criterio de determinación de las tasas debe ser uniforme en todas esas organizaciones. La armonización del criterio de determinación de las tasas relativas a los gastos de apoyo mejorará la comprensión y la aceptación de esas tasas por los Estados Miembros.

13. Según el informe de la Dependencia Común de Inspección, los principios fundamentales para asegurar un criterio uniforme de determinación de las tasas relativas a los gastos de apoyo son los siguientes: a) los recursos deben ser utilizados de modo eficiente; b) las políticas deben ser claras, transparentes y fáciles de aplicar; y c) las excepciones y los arreglos especiales deben ser equitativos. Para lograr todo esto, la Dependencia Común de Inspección recomienda que las tasas relativas a los gastos de apoyo se basen en los beneficios directos de la actividad extrapresupuestaria y en el grado en que esas tasas se corresponden adecuadamente con el costo del apoyo sobre la base del tipo de actividad, las condiciones aplicadas y el volumen de recursos.

---

<sup>1</sup> La expresión “adquisiciones respecto de terceros” es más clara que la expresión utilizada anteriormente de “adquisiciones reembolsables”.

14. Varios organismos han revisado sus propias tasas relativas a los gastos indirectos, sobre la base de estudios detallados de costos o de análisis de los datos financieros a lo largo de un período amplio. El UNFPA ha adoptado un criterio en que se cuantifica la parte de los gastos indirectos fijos y de los variables que puede considerarse apoyo a las actividades en régimen de cofinanciación.

#### **IV. Formulación de la política de recuperación de gastos indirectos**

15. Utilizando un modelo de recuperación de gastos indirectos, el UNFPA ha estimado el costo indirecto real para el Fondo como porcentaje de los gastos en régimen de cofinanciación. Como primer paso, el UNFPA determinó el monto de los gastos fijos de cada una de sus divisiones. Los gastos fijos no aumentan con el volumen de la cofinanciación y pueden definirse de modo general como gastos de la oficina del director de la división y del personal que se ocupa exclusivamente de la gestión y la administración de los recursos ordinarios. Con respecto a la División de Servicios de Supervisión y la Oficina del Director Ejecutivo, todos los gastos se considerarían fijos ya que el tamaño de esas dependencias es independiente del volumen de los recursos extrapresupuestarios (véanse en el anexo los detalles sobre la determinación de los gastos fijos). Los gastos variables se calculan restando de los gastos totales los gastos fijos. Ascenden a una cantidad nula en el caso de la División de Servicios de Supervisión y la Oficina del Director Ejecutivo. Los gastos variables son considerables en la División de Servicios de Gestión, la Subdivisión de Movilización de Recursos y las oficinas exteriores del UNFPA. Los gastos variables pueden ser desglosados aún más detalladamente en gastos imputables a los fondos de cofinanciación, a los recursos ordinarios y a los servicios de adquisiciones, sobre la base de las aportaciones respectivas. Los gastos variables resultantes imputables a los recursos de cofinanciación representan las aportaciones de cada división a los gastos generales globales.

16. Sobre la base del modelo mencionado anteriormente, el UNFPA ha calculado las tasas reales de recuperación necesarias para los bienios 2000-2001 y 2002-2003. Para el bienio 2000-2001, la cantidad necesaria para recuperar los gastos indirectos equivale al 8,1% de todos los gastos de cofinanciación, mientras que para el bienio 2002-2003 el porcentaje equivalente es del 6,5%. Esos porcentajes variarán marginalmente sobre la base de los montos reales de los gastos recuperables y de los gastos permitidos en cada bienio. Sin embargo, el análisis es suficientemente sólido como para permitir que se apoye la propuesta de establecimiento de una tasa única del 7% que, aplicada a todos los gastos de cofinanciación y basada en las proyecciones del Fondo para el futuro, asegurará que no se produzca una subvención cruzada de los gastos indirectos por los recursos básicos.

## **V. Recomendación**

17. Teniendo presentes el análisis y las conclusiones indicados, quizás la Junta Ejecutiva desee:

- a) Tomar nota del presente informe (DP/FPA/2005/5);
- b) Hacer suya la metodología destinada a evitar la subvención cruzada de las actividades cofinanciadas;
- c) Decidir la utilización de una tasa única de recuperación de los gastos indirectos de las actividades cofinanciadas;
- d) Establecer que la tasa de recuperación aplicable a los gastos de cofinanciación sea del 7%;
- e) Confirmar la tasa actual del 5% para los gastos de adquisiciones de terceros;
- f) Confirmar los límites de la recuperación de los gastos indirectos por las ONG y los organismos de las Naciones Unidas, conforme a lo autorizado en la decisión 2000/6 de la Junta Ejecutiva;
- g) Autorizar al Director Ejecutivo a que examine periódicamente la tasa de recuperación de gastos indirectos y a que la enmiende cuando sea necesario con objeto de evitar las subvenciones cruzadas.

## Anexo

### I. Definición de algunos términos

**Gastos de apoyo administrativo y operacional:** Gastos que se reembolsan a un organismo de ejecución por su administración de actividades de los programas financiadas con cargo a recursos del UNFPA; en la actualidad esos gastos están englobados en los gastos indirectos.

**Cofinanciación:** Una modalidad de movilización de recursos mediante la cual se pueden recibir aportaciones en apoyo del logro de determinados propósitos congruentes con el mandato del UNFPA. Esas aportaciones pueden hacerse bajo la forma de participación en los gastos o de fondos fiduciarios y se considerarán fondos adicionales y separados de los recursos ordinarios asignados a los programas.

**Participación en los gastos:** Un arreglo en virtud del cual los gastos de los proyectos que normalmente se cargan a los recursos ordinarios del UNFPA, inclusive el reembolso de los gastos indirectos hecho a los organismos o los socios de ejecución, se sufragan en su totalidad o en parte mediante una o varias aportaciones del gobierno receptor o de uno o más gobiernos deferentes del gobierno receptor, o de una organización o varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, o de instituciones u organismos intergubernamentales que no forman parte del sistema de las Naciones Unidas, o de entidades y particulares del sector privado.

**Gastos directos:** Todos los gastos atribuibles de modo pleno a las actividades, proyectos y programas realizados en cumplimiento del mandato del UNFPA (por ejemplo, los gastos del personal de proyectos y el equipo, los locales y los viajes correspondientes a los proyectos).

**Gastos indirectos fijos:** Todos los gastos realizados, independientemente del alcance y el nivel de las actividades del Fondo, que no puedan ser atribuidos de modo incontrovertible a la realización de proyectos concretos (por ejemplo, gastos del personal superior, gastos institucionales, órganos estatutarios).

**Gastos de los servicios de administración y apoyo:** La totalidad del apoyo prestado de modo directo a la gestión y la administración para elaborar, supervisar y fiscalizar proyectos financiados mediante aportaciones de cofinanciación de conformidad con las disposiciones del acuerdo de financiación. En la actualidad los gastos de los servicios de administración y apoyo están englobados en los gastos directos.

**Acuerdos de financiación multilateral:** Una expresión utilizada anteriormente para los fondos fiduciarios y que en la actualidad está englobada en la cofinanciación.

**Gastos generales:** Expresión análoga a la de gastos indirectos o gastos de apoyo.

**Gastos de apoyo:** Una expresión utilizada por la Dependencia Común de Inspección y por el UNICEF para indicar los gastos indirectos.

**Adquisiciones de terceros:** Adquisiciones de productos y equipos realizadas por el UNFPA con destino a los gobiernos, las ONG y otras entidades con que se haya establecido un memorando de entendimiento, y en nombre de ellos. La financiación destinada a realizar esas adquisiciones puede ser proporcionada por terceros o por otros donantes. Los gastos de las adquisiciones con cargo a terceros incluirán los gastos de las mercancías, más los gastos de las actividades de inspección,

comprobación y control de calidad que se requieran, además de los gastos de fletes, seguros y despacho de aduanas en el punto de entrada al país de destino final.

**Fondos fiduciarios:** Fondos aceptados por el UNFPA en virtud de las condiciones establecidas en su Reglamento Financiero destinados a financiar actividades elegidas por la entidad que hace la aportación, aunque debe tratarse de actividades que estén conformes con las políticas y el mandato del UNFPA.

**Gastos indirectos variables:** Todos los gastos derivados de la función de administración y gestión de los proyectos que no puedan ser atribuidos de modo incontrovertible a la realización de proyectos concretos (por ejemplo, las dependencias administrativas y de servicios y la gestión de proyectos).

## II. Estructura de los gastos fijos y variables del UNFPA

|   | <i>Gastos fijos (no incluidos en la recuperación de los gastos indirectos)</i>  | <i>Gastos variables (utilizados para determinar la recuperación de los gastos indirectos)<br/>Total de los gastos de apoyo menos los gastos fijos</i> |
|---|---|---|
| <b>En los países</b>  | Los gastos de personal globales de las oficinas exteriores relacionados con los gastos operacionales.   | El resto se distribuye sobre la base del coeficiente de participación en los gastos/fondos fiduciarios respecto de los recursos ordinarios.           |
| <b>En la sede</b>   | <i>Véanse abajo las partidas correspondientes</i>   | <i>Véanse abajo las partidas correspondientes</i>   |
| Oficina del Director Ejecutivo y División de Servicios de Supervisión             | Todos los gastos de estas dependencias son fijos.   | Ninguno.  |
| Divisiones geográficas  | Los gastos de personal de los puestos correspondientes a políticas, planificación y gestión general.  | El resto se distribuye sobre la base del coeficiente de participación en los gastos/fondos fiduciarios respecto de los recursos ordinarios.           |
| División de Información, Asuntos de la Junta Ejecutiva y Movilización de Recursos | 1) Los gastos de personal de los puestos correspondientes a relaciones exteriores, Junta Ejecutiva, campañas de medios de información, planificación y gestión general;<br>2) Los gastos de la Subdivisión de Movilización de Recursos correspondientes a la administración de los recursos ordinarios. | El resto se distribuye sobre la base del coeficiente de participación en los gastos/fondos fiduciarios respecto de los recursos ordinarios.           |
| Oficina de Planificación Estratégica  | Los gastos de personal de los puestos correspondientes a políticas, planificación y gestión general de esa dependencia.   | El resto se distribuye sobre la base del coeficiente de participación en los gastos/fondos fiduciarios respecto de los recursos ordinarios.           |
| División de Servicios de Gestión  | Subdivisión de Sistemas de Información de Gestión y la Subdivisión de Gestión de Adquisiciones e Instalaciones se ocupan casi exclusivamente de la gestión de los recursos ordinarios. El personal de la Subdivisión de Finanzas se ocupa de los recursos ordinarios.                                   | El resto se distribuye sobre la base del coeficiente de participación en los gastos/fondos fiduciarios respecto de los recursos ordinarios.           |
| División de Recursos Humanos  | Los gastos de personal de los puestos correspondientes a cuestiones de política.  | El resto se distribuye sobre la base del coeficiente de participación en los gastos/fondos fiduciarios respecto de los recursos ordinarios.           |
| División de Apoyo Técnico   | Los gastos de personal de los puestos correspondientes a políticas, planificación, gestión general y proyectos realizados en diversos países con cargo a los recursos ordinarios.   | El resto se distribuye sobre la base del coeficiente de participación en los gastos/fondos fiduciarios respecto de los recursos ordinarios.           |