



Asamblea General

Distr. general
4 de febrero de 2003
Español
Original: inglés

Quincuagésimo séptimo período de sesiones

Temas 112 y 119 del programa

Presupuesto por programas para el bienio 2002-2003

Dependencia Común de Inspección

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre gastos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

Adición

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General, para su examen, sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Gastos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2002/3) (véase A/57/442).



Resumen

El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Gastos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2002/3) (véase A/57/442) es el trabajo más reciente de la DCI sobre esta cuestión, tras los estudios ya realizados en 1969, 1974, 1978 y 1990. En esos estudios se examinaban las políticas y prácticas tradicionales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre medición de gastos y recuperación de los gastos de apoyo. El presente informe de la Dependencia Común de Inspección va más allá del análisis tradicional y utiliza un marco más amplio, que toma en cuenta el entorno político reciente, las tendencias de la movilización y utilización de recursos extrapresupuestarios y la recuperación conexas de los gastos de apoyo. Se examinan también en él los métodos de medición de gastos desde un punto de vista político, más que técnico. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación acogen con agrado el informe en cuanto útil y detallada adición al creciente volumen de trabajo sobre esta materia. Aprecian en particular la información de antecedentes proporcionada, así como el análisis de las políticas y procedimientos actuales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Aceptan en general las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe y reconocen la necesidad de vigilar, a escala del sistema, las cuestiones y procedimientos de política que se plantean y de mantener en examen la cuestión general de los recursos extrapresupuestarios en el sistema de las Naciones Unidas.

I. Introducción

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Gastos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2002/3) (véase A/57/442) es el más reciente de una serie de estudios de la Dependencia sobre esa cuestión. Sus anteriores estudios, de 1969, 1974, 1978 y 1990, se centraban en las políticas tradicionales y las prácticas establecidas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas respecto de la medición de gastos y fijación de las tasas que habían de aplicarse a la recuperación de los gastos de apoyo. Por el contrario, el presente informe abarca una perspectiva más amplia y examina el entorno político y las tendencias existentes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Entre otras cosas, se ocupa de la cuestión de la utilización de contribuciones extrapresupuestarias en comparación con los recursos de programas ordinarios o “básicos” de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el informe se examina la viabilidad de la medición de los gastos y se recomienda un planteamiento al respecto.

II. Observaciones generales

2. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación acogen con agrado el estudio en cuanto marco útil e informativo para examinar, reevaluar o ajustar con precisión las políticas existentes de gastos de apoyo relacionados con actividades extrapresupuestarias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los miembros de la Junta aprecian el detallado análisis de cuestiones que suelen considerarse complejas y delicadas desde el punto de vista político, acerca de la utilización de contribuciones extrapresupuestarias en relación con los presupuestos ordinarios de las organizaciones del sistema, la programación de recursos extrapresupuestarios y las políticas y procedimientos relativos a la creación y realización de gastos de apoyo. También observan en particular las importantes diferencias, que se muestran en el informe, en las políticas y prácticas extrapresupuestarias de las organizaciones de las Naciones Unidas.

3. Los miembros de la Junta observan que la utilización de recursos extrapresupuestarios ha venido aumentando en muchas organizaciones del sistema por diversas razones. El factor más corriente parece ser la aparente tendencia hacia la disminución de los recursos ordinarios “básicos” en muchas de esas organizaciones. Otro factor es la flexibilidad que los mecanismos de financiación extrapresupuestaria ofrecen a las organizaciones para responder a emergencias o peticiones inesperadas de asistencia técnica de los Estados Miembros.

4. Los miembros de la Junta coinciden con la observación contenida en el informe de que la fijación y aplicación de una sola tasa de gastos de apoyo en todo el sistema, basada en un promedio de gastos a nivel de todo el sistema, que no distinga entre estructuras de gastos, los tipos de actividades extrapresupuestarias que se apoyan y la naturaleza de este apoyo, tendría escaso valor en la actualidad. Sin embargo, son partidarios de cierto grado de armonización de las políticas que rigen la fijación de las tasas de gastos de apoyo y acogen con agrado la labor de la Dependencia Común de Inspección a este respecto.

5. Los miembros de la Junta observan que la arraigada práctica de muchas organizaciones del sistema de aplicar una tasa fija, por ejemplo, el 13% de los gastos directos del proyecto como gastos de apoyo al programa no responde ya a las necesidades de las organizaciones correspondientes. En consecuencia, los jefes ejecutivos se ven obligados con frecuencia a aplicar excepciones a las diversas tasas de gastos de apoyo. Piensan que debe estudiarse un marco de política que sea más pertinente y apropiado para las verdaderas necesidades de las organizaciones del sistema. Un nuevo marco, conforme al bosquejado por la Dependencia Común de Inspección, tendría en cuenta la creciente diversidad de los servicios que prestan actualmente varias de esas organizaciones y la necesidad de una mayor flexibilidad para que las organizaciones puedan responder eficazmente a peticiones urgentes e imprevistas y garantizar al mismo tiempo el necesario nivel de ingresos para gastos de apoyo.

6. Los miembros de la Junta observan que las organizaciones del sistema están firmemente dispuestas a entablar un proceso de consultas a escala del sistema en relación con las cuestiones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI). Se proponen estudiar mecanismos apropiados a nivel práctico, bajo los auspicios de los dos comités de alto nivel de la Junta, incluido el marco para el proceso consultivo y para la vigilancia de las medidas de seguimiento de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección (DCI).

III. Observaciones sobre las recomendaciones

Recomendación 1

Con miras a lograr una utilización eficaz de los recursos extrapresupuestarios en apoyo de los programas aprobados, los órganos legislativos deberían pedir a los jefes ejecutivos de cada organización que hicieran lo siguiente:

a) Integrar los recursos extrapresupuestarios y los recursos básicos en los proyectos de presupuesto (si no lo hubieren hecho todavía) y someter dichos recursos a aprobación legislativa, por lo menos en relación con la determinación general de prioridades en los programas;

b) Aceptar recursos extrapresupuestarios para actividades situadas fuera del ámbito de presupuestos básicos de conformidad con la determinación general de prioridades en los programas aprobada por los órganos legislativos.

7. Los miembros de la Junta aceptan en general la recomendación 1 a) movidos por el interés de promover una mayor transparencia en la presentación de los presupuestos por programas y de fomentar una definición más clara de las prioridades de los programas. Sin embargo, algunos miembros de la Junta expresaron reservas sobre la viabilidad de someter los recursos extrapresupuestarios a un proceso largo y laborioso de examen y aprobación en sus órganos legislativos, teniendo en cuenta sobre todo que las cifras extrapresupuestarias sólo son indicativas de lo que pueden aportar los donantes.

8. Los miembros de la Junta señalan que, en algunas organizaciones del sistema, se considera predominantemente que las contribuciones extrapresupuestarias son una aportación al desarrollo de las actividades de los programas básicos y un medio de subsanar deficiencias en la financiación básica, sobre todo en aquellas organizaciones que se enfrentan a un crecimiento cero o incluso negativo en sus presupuestos

básicos, por lo que dependen cada vez más de contribuciones extrapresupuestarias en sus esfuerzos por ejecutar plenamente sus programas principales. En este contexto, los miembros de la Junta opinan que es necesario aclarar con mayor detalle la recomendación 1 b).

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos deberían cerciorarse de que todos los cálculos de medición de los gastos adicionales definieran qué parte de los gastos relacionados con las estructuras administrativas existentes y otras estructuras de apoyo pueden financiarse apropiadamente con los recursos básicos y qué parte con los recursos extrapresupuestarios.

9. Esta recomendación es aceptable en general.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos deberían efectuar un examen cuidadoso de los costos y los beneficios de los posibles criterios de medición de los gastos adicionales. La validez de las conclusiones de todos los estudios de medición de gastos, incluidas las proyecciones resultantes de las necesidades de ingresos para el apoyo de los gastos, debería verificarse utilizando un análisis del historial anterior de ingresos y gastos.

10. Los miembros de la Junta apoyan la prevención general expresada en la recomendación 3 respecto de la utilización de criterios de medición de los gastos adicionales, y convienen en que deberían tomarse plenamente en cuenta sus ventajas relativas en comparación con sus costos.

Recomendación 4

Los órganos legislativos deberían considerar la posibilidad de permitir a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que retuvieran los intereses devengados por los recursos extrapresupuestarios aportados para actividades sufragadas por donantes múltiples en los casos en que esos recursos estén combinados y no sea posible llevar a cabo una contabilidad separada para cada donante. Podrían decidir utilizar esos ingresos para reducir los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias e informar debidamente a los órganos legislativos de la relación existente entre los ingresos procedentes de los intereses y las tasas de gastos de apoyo.

11. Esta recomendación es aceptable en general.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos deberían examinar la legislación sobre gastos de apoyo extrapresupuestarios aplicable a sus respectivas organizaciones y presentar a sus órganos legislativos propuestas encaminadas a eliminar contradicciones en dicha legislación.

12. Los miembros de la Junta observan la importancia de las contradicciones legislativas puestas de manifiesto en primer lugar en las respuestas al cuestionario de la Dependencia Común de Inspección y a que se alude en la recomendación 5, es decir, la práctica de algunas organizaciones del sistema de imputar gastos de apoyo

y permitir al mismo tiempo que se utilicen recursos del presupuesto ordinario como financiación complementaria para la realización de actividades extrapresupuestarias. Los miembros interesados de la Junta son conscientes de esas contradicciones y han informado debidamente a sus Estados Miembros. Los miembros de la Junta observan que la utilización hasta cierto punto del presupuesto ordinario para contribuir a financiar actividades extrapresupuestarias parece haber sido aceptable en general a los Estados Miembros, habida cuenta de los estudios de medición de gastos que muestran claramente que el auténtico nivel de gastos de apoyo era en la práctica muy superior a la tasa de recuperación autorizada.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que todavía no lo hayan hecho deberían explorar la posibilidad de consignar, como parte de los gastos directos e internos de los proyectos y programas, elementos individualizables actualmente incorporados en los cargos porcentuales correspondientes a los gastos de apoyo.

13. Los miembros de la Junta sugieren que se aclare en mayor grado esta recomendación. Si bien, en general, los miembros de la Junta acogen con satisfacción, en principio, una mayor flexibilidad a la hora de asignar elementos de gastos de apoyo a la categoría fija o basada en el porcentaje y a la categoría de gastos directos e internos de los proyectos o programas, les preocupa a algunos miembros de la Junta que esto pueda llevar en su caso a una disminución general de la tasa de gastos de apoyo a los programas, lo que, en su opinión, no sería conveniente. Además, esa flexibilidad podría conducir innecesariamente a negociaciones con los donantes sobre los elementos de los gastos que deberían, o no, ser imputados como gastos directos o internos de los proyectos o programas.

Recomendación 7

La Junta Ejecutiva del PNUD debería examinar la práctica de consignar los gastos de apoyo indirectos correspondientes a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas como parte de los insumos y desembolsos sustantivos de los proyectos del PNUD. La Junta Ejecutiva podría modificar esta política para adecuarla a los principios que se describen en la recomendación 9 *infra*.

14. Aun cuando la recomendación 7 va dirigida a la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, algunos miembros de la Junta apoyan sus consecuencias a escala de todo el sistema.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos deberían asegurar la coherencia entre las tasas excepcionales de gastos de apoyo y los motivos por los que se conceden. Solamente deberían concederse tasas excepcionales cuando hubiera prioridades sustantivas justificables o si se hubiera determinado fehacientemente que corresponde aplicar tasas más bajas de gastos de apoyo. Además, los jefes ejecutivos que concedieran tasas excepcionales de gastos de apoyo con relativa frecuencia deberían revisar las políticas de gastos de apoyo extrapresupuestarios respecto de las que aprobaran excepciones.

Recomendación 9

Los órganos legislativos deberían aprobar políticas de gastos de apoyo encaminadas a lograr que los recursos de apoyo se siguieran movilizandoy utilizando eficazmente en beneficio de las actividades aprobadas en materia de desarrollo, asistencia humanitaria y otras esferas sustantivas. Dichas políticas deberían ser directas, transparentes y fáciles de administrar, y permitir encarar los arreglos especiales con un criterio coherente y equitativo. Para tal fin, los *órganos legislativos* podrían considerar lo siguiente:

a) Las tasas de gastos de apoyo extrapresupuestarios deberían establecerse de conformidad con los siguientes principios:

- Reconocer y reflejar la importancia relativa y los beneficios directos que para el programa aprobado reviste una determinada actividad extrapresupuestaria
- Formularse de forma individualizada de modo de tener en cuenta el costo del apoyo según el tipo de actividad, las condiciones establecidas y el volumen de los recursos

b) La autoridad para determinar tasas de gastos de apoyo extrapresupuestarios de conformidad con los principios que aparecen en el apartado a) *supra* podría delegarse en los jefes ejecutivos, que a su vez informarían sobre el particular a los *órganos legislativos*.

15. Los principios enunciados en las recomendaciones 8 y 9 son aceptados en general.

Recomendación 10

Al aplicar las nuevas políticas y tasas de gastos de apoyo extrapresupuestarios determinadas según los lineamientos indicados en la recomendación 9 *supra*, los jefes ejecutivos deberían hacer un examen previo de los efectos de esos cambios en los ingresos para gastos de apoyo, de manera de evitar tener que recurrir a los recursos básicos para sufragar una proporción mayor de los gastos relacionados con el apoyo de las actividades extrapresupuestarias. Toda reducción de los ingresos para gastos de apoyo que fuera causada por la reducción de las tasas de gastos de apoyo debería quedar compensada, en principio, por el logro de servicios administrativos más eficientes.

16. Los miembros de la Junta convienen en que, si bien tratar de conseguir servicios administrativos más eficiente es una obligación básica fundamental de todas las organizaciones, no hay que saltar a la conclusión de que todo beneficio obtenido de este modo compensaría siempre positivamente los costos de actividades extrapresupuestarias en la organización y llevaría así automáticamente a una reducción esperada de las tasas de gastos de apoyo a los programas.

Recomendación 11

La Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación debería lograr que el proceso de establecimiento de políticas de gastos de apoyo fuera supervisado y que se desarrollara y difundiera la práctica de presentar informes periódicos comparados sobre dichas políticas. Los resultados de los informes deberían ser examinados por el mecanismo adecuado de

la Junta de jefes ejecutivos con miras a armonizar, en la medida de lo posible, los principios en que se basaran las políticas de gastos de apoyo, y por los jefes ejecutivos, que informarían sobre el particular a sus respectivos órganos legislativos.

17. La recomendación 11 es aceptable en general. Se espera que los miembros de la Junta establezcan un mecanismo adecuado para vigilar el proceso de formulación de políticas sobre la gestión de recursos extrapresupuestarios, presentar un informe al respecto y examinar dicho proceso en las organizaciones del sistema en el marco de los dos comités de alto nivel de la Junta.

Recomendación 12

Los órganos legislativos deberían seguir de cerca la evolución de los gastos de apoyo administrativos generales y de otro tipo y examinar esos componentes en los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Para ello, los Estados Miembros deberían cerciorarse de que las necesidades de gastos administrativos y otros gastos de apoyo en los presupuestos ordinarios no aumentaran en relación con los recursos básicos generales.

18. La recomendación 12 es aceptable en general.
