

**GASTOS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES
EXTRAPRESUPUESTARIAS DE LAS ORGANIZACIONES
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Armando Duque González

Sumihiro Kuyama

Khalil Issa Othman

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2002**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
ACRÓNIMOS		iv
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		v
INTRODUCCIÓN	1 - 3	1
I. ANTECEDENTES	4 - 15	2
A. Recursos extrapresupuestarios	4 - 10	2
B. Participación en los gastos de apoyo	11 - 15	3
II. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE GASTOS DE APOYO	16 - 39	6
A. Definición de los gastos de apoyo	16 - 25	6
B. Medición de los gastos de apoyo	26 - 38	8
C. Determinación de las tasas de los gastos de apoyo	39	13
III. APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE GASTOS DE APOYO	40 - 52	14
A. Tasas de gastos de apoyo	40 - 47	14
B. Tasas excepcionales	48 - 52	17
IV. LA ARMONIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EN LA MATERIA	53 - 65	20
A. Competencia	53 - 56	20
B. Armonización	57 - 65	20
<u>Anexo:</u> Reservas u opiniones disidentes expresadas por las organizaciones acerca de las recomendaciones y conclusiones conexas		24

ACRÓNIMOS

CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FNUCI	Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional
GTI	Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre los gastos de apoyo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONUFI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PMA	Países menos adelantados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVO

Examinar la formulación y aplicación de políticas de gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas y proponer medidas encaminadas a armonizar dichas políticas.

A. Formulación de políticas de gastos de apoyo

Dado que los recursos básicos están congelados o han disminuido, es cada vez más importante que se aprovechen eficazmente los recursos extrapresupuestarios en apoyo de los programas aprobados. Sin embargo, en la realidad las actividades extrapresupuestarias no siempre corresponden a prioridades legislativas, y las políticas existentes de gastos de apoyo no reflejan sistemáticamente la importancia relativa de las distintas actividades extrapresupuestarias en relación con dichas prioridades legislativas (párrs. 4 a 10, recomendación 9).

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.**

La mayoría de las políticas de gastos de apoyo apuntan a recuperar el aumento adicional de los gastos de apoyo atribuible a las actividades extrapresupuestarias. Un criterio basado en los documentos adicionales para la determinación y recuperación de los gastos de apoyo se basa en la

hipótesis de que las funciones con cargo al presupuesto básico, cuyos gastos son fijos, no deben financiarse con recursos extrapresupuestarios. Por lo tanto, las políticas de gastos de apoyo de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas permiten prestar cierto apoyo a las actividades extrapresupuestarias con cargo a los recursos básicos. El proceso de definir los gastos adicionales contiene un elemento inevitable de juicio subjetivo (párrs. 11 a 14, 17 a 20 y 39).

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.

La mayoría de los cálculos de medición de los gastos de apoyo se basan en estudios de distribución del trabajo que suelen ser relativamente engorrosos, costosos y lentos. En cierta medida se exagera la utilidad de un estudio amplio de la medición de los gastos de apoyo a los fines de una contabilidad de gestión. Cuando se hagan estudios de medición de los gastos en el futuro tal vez convenga concentrarse en el examen de las estructuras de gastos antes de hacer una ecuación en pequeña escala y sobre temas específicos de la distribución del tiempo (párrs. 26 a 33 y 38).

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.

Valdría la pena estudiar más a fondo la práctica del UNICEF, y en cierta medida de la UNESCO, de retener los intereses devengados por los recursos suplementarios y utilizar esos ingresos para sufragar los gastos de apoyo. Esta práctica puede servir para reducir las tasas de gastos de apoyo extrapresupuestarios y eliminar la carga administrativa que supone calcular los ingresos por concepto de intereses de los gastos extrapresupuestarios, acreditarlos, presentar informes a ese respecto, devolverlos o de otra manera determinar su distribución (párrs. 31 a 38).

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.

Hay toda una serie de contradicciones legislativas en las políticas de gastos de apoyo para actividades extrapresupuestarias que aplican las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La contradicción más común se refiere a la aprobación por los órganos legislativos de las políticas de recuperación de los gastos de apoyo adicionales y la aprobación de legislación por la que se prohíbe prestar apoyo a las actividades extrapresupuestarias con cargo a los recursos básicos (párr. 47).

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.

B. Aplicación de políticas de gastos de apoyo

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican una gama diversa de tasas a los gastos de apoyo extrapresupuestarios; esto se debe a que las actividades de los programas, los arreglos de financiación y las estructuras de gastos son muy diversos. A cada organización del

sistema de las Naciones Unidas le conviene más tener una tasa de gastos de apoyo de fácil aplicación que una serie compleja de tasas, pero esto no se justifica en el caso de organizaciones que llevan a cabo una gama relativamente amplia de actividades sustantivas y de apoyo. Para esas organizaciones puede ser mejor tener una serie de tasas relativamente sencillas y claramente definidas. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas prorratan y recuperan los gastos de apoyo extrapresupuestarios con criterios distintos en cada caso y utilizando una variedad de instrumentos de evaluación de los gastos relativamente complicados. Sin embargo, ese criterio es administrativamente engorroso, confuso y fundamentalmente injusto (párrs. 40, 43 a 46).

Los donantes ponen en tela de juicio cada vez en mayor medida la validez de una tasa de gastos de apoyo del 13%, y en algunos casos del 10%. Algunos de ellos se han manifestado dispuestos a financiar una determinación de gastos de apoyo directos más transparente y más justificable (en forma de cargos directos a los recursos extrapresupuestarios). A pesar de que la determinación de los gastos de apoyo totales, tanto directos como indirectos, es en última instancia más pertinente, varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recuperan una proporción cada vez mayor de los gastos de apoyo en forma de componentes directos e internos de los proyectos y programas con cargo a fondos extrapresupuestarios. Este método de la recuperación de los gastos de apoyo no debe confundirse con la nueva práctica del PNUD de incorporar las necesidades de gastos de apoyo indirectos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que ejecutan proyectos financiados por el PNUD o por conducto de éste como parte de los insumos y desembolsos sustantivos del proyecto (párrs. 20 a 24 y 41 y 42).

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.

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.

La autoridad para aplicar tasas excepcionales de gastos de apoyo forma parte de la mayoría de las políticas de gastos de apoyo extrapresupuestarios, y se usa mucho y muy frecuentemente; es indispensable cuando los recursos considerados extrapresupuestarios por la organización del sistema de las Naciones Unidas que los recibe están sujetos a las políticas de gastos de apoyo de otra organización del sistema (por ejemplo, los fondos proporcionados por conducto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal y otros); este enfoque es muy utilizado por varias de las organizaciones que deben aplicar una tasa del 13%. Por definición, las excepciones no deberían ser frecuentes, excepto en los casos en que se aplicasen políticas de gastos de apoyo de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 47 a 51).

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.

C. Armonización de los principios de política

En la actualidad no sería muy útil determinar y aplicar una tasa de gastos de apoyo única para todo el sistema basada en una media global que no estableciera diferencias entre las estructuras de gastos, los tipos de actividades extrapresupuestarias a los que se da el apoyo y la índole de éste. Sin embargo, la existencia de tasas múltiples de gastos de apoyo extrapresupuestarios no impide armonizar los principios en que se basan dichas tasas. El desarrollo de un enfoque común para establecer dichas tasas será importante para aumentar la comprensión y aceptación por los Estados Miembros de las políticas de gastos de apoyo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 56 a 64).

Recomendación 9: Los órganos legislativos deberían aprobar políticas de gastos de apoyo encaminadas a lograr que los recursos de apoyo se siguieran movilizando y 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.

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 fuere causada por la reducción de las tasas de gastos de apoyo debería quedar compensada, en principio, por el logro de servicios administrativos más eficientes.

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 informa-

rían sobre el particular a sus respectivos órganos legislativos.

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.

INTRODUCCIÓN

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) ha examinado la cuestión de los gastos de apoyo extrapresupuestarios en varias ocasiones anteriores, la última vez que se ocupó de este asunto, aunque en forma indirecta, fue en su informe de 1999 titulado "Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas"¹. Una nota de la DCI de 1978² y sus informes de 1974³ y 1969⁴ se centraban directamente en los aspectos de esta cuestión relacionados con la contabilidad de gastos y la medición de gastos. En el presente informe se aplica una perspectiva más amplia y a nivel de todo el sistema al examen de la determinación y aplicación de políticas de gastos de apoyo extrapresupuestarios. Las metodologías de medición de gastos se examinan con una perspectiva enfocada más en los aspectos de política que en los técnicos. Para facilitar la preparación del informe, se envió un cuestionario a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y el informe se basó, en la medida de lo posible, en las respuestas recibidas. Las políticas y prácticas relacionadas con los gastos de apoyo de determinadas organizaciones (como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), y las tasas de gastos de apoyo de algunas otras que aparecen en el cuadro de la página 14 se exponen en detalle porque se han considerado de importancia general. También se dan ejemplos en los casos en que se juzgó que ilustraban deficiencias o excelencias particulares.

2. El presente informe no se ocupa de la cuestión de los ingresos en concepto de gastos de apoyo extrapresupuestarios, ni de la presentación de dichos ingresos en las cuentas y los proyectos de presupuesto de las organizaciones del sistema, ni de la medida en que dichos ingresos están sujetos al examen y la aprobación de los órganos legislativos. Habida cuenta de la complejidad de la

cuestión de los gastos de apoyo extrapresupuestarios, ha sido necesario asignar prioridad y prestar especial atención a la formulación y aplicación de las políticas de gastos de apoyo extrapresupuestarios. En este contexto, cabe destacar que el cuestionario apuntaba a obtener una gama más amplia de respuestas de las que pueden utilizarse en un solo informe; se adoptó dicho criterio porque se juzgó que era el que menos posibilidades tenía de que se omitiera información indispensable.

3. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen una amplia gama de disposiciones para los gastos de apoyo y otros mecanismos de recuperación. Esta complejidad se refleja en la diversidad de actividades de programas, acuerdos de financiación, sistemas de gestión financiera y estructuras de gastos. A este respecto, en todo informe que se concentre en los gastos de apoyo extrapresupuestarios a nivel de todo el sistema debe, en primer lugar, definirse la expresión "extrapresupuestario". Los recursos extrapresupuestarios no son sencillamente aportaciones voluntarias, ya que los presupuestos básicos de diversos fondos y programas de las Naciones Unidas se financian sobre una base voluntaria. Por lo tanto, a los fines del presente informe, los recursos extrapresupuestarios son "adicionales" o "suplementarios" en comparación con los recursos que forman el núcleo del proceso de examen y aprobación del presupuesto de las organizaciones. El destino que se da a los recursos extrapresupuestarios no se examina ni aprueba con el mismo grado de detalle en los distintos órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas. En cualquier estudio de los gastos de apoyo extrapresupuestarios será necesario distinguir entre los **gastos** efectuados para apoyar actividades financiadas con cargo a recursos extrapresupuestarios, la **recuperación** de esos gastos con cargo a fuentes extrapresupuestarias y las **tasas** y otros mecanismos utilizados para lograr dicha recuperación. Todos esos aspectos se incluyen en nuestro examen de las políticas de gastos de apoyo (en la sección A del capítulo II figura una definición de los gastos de apoyo extrapresupuestarios).

¹ JIU/REP/90/3.

² "Notas preliminares ampliadas sobre un nuevo sistema de gastos de apoyo a los organismos" (JIU/NOTE/78/1).

³ "Informe sobre los sistemas de estimación de gastos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sobre sus posibilidades de evolución hacia sistemas de estimación del costo y el rendimiento integrados en sistemas completos de gestión" (JIU/REP/74/7).

⁴ "Informe sobre los gastos de apoyo de los programas extrapresupuestarios y sobre los métodos de medición de los rendimientos y de los costos" (JIU/REP/69/2).

I. ANTECEDENTES

A. Recursos extrapresupuestarios

4. Los estudios sobre gastos de apoyo extrapresupuestarios y las decisiones adoptadas al respecto tradicionalmente se han centrado en determinadas políticas y prácticas relativas a la medición de los gastos y la determinación de las tasas que han de aplicarse para recuperar dichos gastos. Si bien esas cuestiones son importantes, y también se analizan en el presente informe, es importante observar que en realidad son componentes de un debate político más amplio sobre los costos y beneficios de los recursos extrapresupuestarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

5. A continuación se exponen los beneficios de la financiación con cargo a fuentes extrapresupuestarias que con más frecuencia se citan para justificar la adopción de tasas más bajas de gastos de apoyo:

- La **financiación** con cargo a fuentes extrapresupuestarias apoya y complementa los programas básicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas al ampliar y fortalecer la capacidad institucional y programática y aumentar los beneficios en materia de desarrollo, asistencia humanitaria y otras esferas sustantivas;
- Un mayor volumen y ámbito de actividades aumenta el perfil público y político de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, su utilidad individual y colectiva, operacional y sustantiva, y su presencia mundial y autoridad fundamental como "centros de excelencia".

6. A pesar de estos beneficios, preocupa a un número considerable de Estados Miembros la posibilidad de que las actividades extrapresupuestarias:

- Estén apoyadas y, de hecho, "subvencionadas" con recursos básicos, lo que haría que dichos recursos, de por sí escasos, se desviarían de programas, proyectos o actividades aprobados por los órganos legislativos para dirigirlos a otros con prioridades de índole más estrecha o bilateral;

- Socaven el proceso legislativo de aprobación y ejecución y reorienten o "desvíen" las políticas, los programas y las estructuras institucionales aprobadas por los órganos legislativos apartándolos de las configuraciones óptimas de la relación de recursos básicos/programas.

7. Naturalmente, esos Estados Miembros dicen que es mejor aumentar las cuotas de los presupuestos básicos que recurrir a un mayor grado de financiación con cargo a fuentes extrapresupuestarias. A favor de este razonamiento está el hecho de que los recursos extrapresupuestarios imponen a las organizaciones que los reciben exigencias especiales de planificación, gestión y presentación de informes. Los recursos extrapresupuestarios son imprevisibles, especialmente en comparación con las cuotas prorrateadas. En general se reciben fraccionadamente y están destinados a programas, proyectos o actividades determinados; también pueden exigir un examen y negociación de cada caso por separado y estar sujetos a determinadas condiciones administrativas, tales como arreglos particulares de contabilidad y presentación de informes. Las condiciones administrativas que los donantes imponen a las contribuciones extrapresupuestarias, y la aceptación de dichas condiciones por las organizaciones del sistema, pueden dar lugar a gastos que sencillamente no pueden medirse en términos monetarios. Entre los ejemplos de condiciones de ese tipo cabe mencionar la imposición de un régimen de adquisición y contratación condicionado, la imposición de determinados subcontratistas y la insistencia en arreglos especiales de auditoría. A pesar de todo, el aumento considerable de los recursos extrapresupuestarios, en valores absolutos y como proporción de los recursos totales, es un fenómeno que se observa en todo el sistema de las Naciones Unidas.

8. Para responder a esas reservas, y teniendo presente que la financiación con cargo a fuentes extrapresupuestarias es un componente cada vez mayor de la financiación total, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y la DCI han hecho repetidas recomendaciones relativas, entre otras cosas, a la necesidad de definir con precisión la función de la financiación con cargo a fuentes extrapresupuestarias en la estructura general de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; la necesidad de perfeccionar los mecanismos de aprobación y presentación de informes para lograr que los gas-

tos extrapresupuestarios estén sujetos a una mayor medida de fiscalización y control; la necesidad de individualizar y explicar la función de la financiación con cargo a fuentes extrapresupuestarias en relación con las actividades descritas en los presupuestos por programas "básicos" que se presentan a los órganos legislativos para su aprobación, y la necesidad de asegurar la primacía de los reglamentos y estatutos de las Naciones Unidas por sobre cualquier condición que se imponga a las contribuciones con fines especiales, incluso mediante la preparación de un "Manual sobre recursos extrapresupuestarios y actividades con cargo a dichos recursos"⁵.

9. En relación con los gastos de apoyo de las actividades financiadas con cargo a fondos extrapresupuestarios, la CCAAP ha hecho repetidas recomendaciones sobre los siguientes temas: necesidad de contar con formatos y procedimientos normalizados para informar a los donantes sobre los fondos extrapresupuestarios con miras a reducir la carga administrativa y el aumento excesivo de los gastos fijos; necesidad de lograr un reembolso suficiente a los presupuestos básicos de los gastos individualizables relacionados con las actividades extrapresupuestarias; necesidad de desarrollar un mecanismo para reducir en la medida de lo posible la utilización en actividades extrapresupuestarias de recursos y personal no reembolsados procedentes del presupuesto ordinario, y necesidad de asegurar que las actividades del presupuesto básico no subvencionen actividades extrapresupuestarias y viceversa⁶. La Asamblea General ha hecho suyas o ha aprobado esas

⁵ "Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas" (JIU/REP/90/3). "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1990-1991" (A/44/7). "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999" (A/52/7). "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003" (A/56/7).

⁶ "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1990-1991" (A/44/7). "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997" (A/50/7). "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999" (A/52/7).

recomendaciones (véase, por ejemplo, la resolución 50/214, de 29 de febrero de 1996). Las recomendaciones de este tipo no se limitan a la Secretaría de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la CCAAP ha expresado preocupación por el hecho de que en el presupuesto del UNICEF no se indiquen en grado suficiente los gastos de apoyo de las actividades suplementarias, y ha recomendado que se hagan nuevos análisis para determinar qué gastos de apoyo deberían sufragarse con los recursos generales y cuáles con cargo a recursos suplementarios o fondos mundiales⁷. La CCAAP también ha recomendado que la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) examine la metodología utilizada para calcular los gastos de apoyo de modo de lograr que los gastos administrativos y de apoyo de los fondos fiduciarios no resulten subvencionados por los recursos generales⁸.

10. La mayoría de las cuestiones de que se ocupan estas recomendaciones son válidas para casi todas las organizaciones del sistema y han sido planteadas por diversos Estados Miembros en las reuniones de sus órganos legislativos. Son de particular pertinencia para el presente informe porque las dudas fundamentales sobre los gastos de apoyo de las actividades extrapresupuestarias sólo se podrán resolver cuando los Estados Miembros, mediante los procesos legislativos apropiados, tengan la seguridad de que los fondos extrapresupuestarios se utilizan en apoyo de prioridades establecidas por conducto de medidas legislativas.

B. Participación en los gastos de apoyo

11. Implícita o explícitamente, las políticas de gastos de apoyo de la mayoría de las organizaciones del sistema permiten cierto grado de utilización de los recursos básicos para apoyar actividades extrapresupuestarias. La mayoría de los órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas tienen tasas aprobadas de reembolso de gastos de apoyo que son más bajas que los gastos totales efectuados en apoyo de las actividades extrapresupuestarias, y las han aprobado basándose en estudios de medición de gastos en que se expone claramente cuáles son esos gastos. El principio básico en que se basa la mayoría de las tasas de los gastos de apoyo de las Naciones

⁷ "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: 1º a 15º informes sobre el presupuesto por programas para el bienio 1994-1995" (A/49/7).

⁸ *Ibíd.*

Unidas -la fórmula original del PNUD- es que el reembolso parcial de los gastos de apoyo, o el hecho de que las organizaciones del sistema compartan los gastos de apoyo, o que los compartan las organizaciones y los Estados Miembros, constituye una expresión financiera apropiada de principios de coparticipación.

12. En 1975, el Consejo de Administración del PNUD aprobó una tasa de reembolso de los gastos de apoyo del "14% de los costos reales de los proyectos"⁹. En su decisión 80/44, de 27 de junio de 1980, el Consejo de Administración redujo esa tasa al "13% de los gastos anuales de los proyectos". Según los estudios de medición de los gastos que se efectuaron en ese momento, esa cuantía de reembolso representaba aproximadamente la mitad del total de los gastos de apoyo (véase el párrafo 27). Los gastos totales de apoyo a las actividades extrapresupuestarias se presentaron a los Estados Miembros en una serie de estudios detallados que culminaron, entre otros, en informes del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre los gastos de apoyo y el Grupo de Trabajo del CCA¹⁰. En su informe de 1974 sobre los "Sistemas de estimación de gastos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" la DCI confirmó que las estimaciones de gastos que figuraban en el segundo de esos estudios representaban "órdenes de magnitud válidos"¹¹. En su informe sobre las disposiciones relativas a los gastos de apoyo que figuraban en la decisión 80/44 del Consejo de Administración del PNUD, la CCAAP estuvo de acuerdo en que "el grado de apoyo de los presupuestos ordinarios de los organismos de ejecución a los proyectos de cooperación técnica financiados con cargo a fondos voluntarios es cuestión que deben decidir los órganos legislativos de dichos organismos", y recomendó que la Asamblea General aprobara la fórmula del PNUD para aplicarla en la Secretaría de las Naciones Unidas. Esta recomendación fue aceptada por la Asamblea en su resolución 35/217, de 17 de diciembre de 1980¹².

⁹ E/5646.

¹⁰ DP/WGOC/32 y CCAQ/SEC/327 (FB).

¹¹ "Informe sobre los sistemas de estimación de gastos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sobre sus posibilidades de evolución hacia sistemas de estimación del costo y el rendimiento integrados en sistemas completos de gestión" (JIU/REP/74/7).

¹² A/35/544.

13. La tasa del 13%, basada en el principio de coparticipación, fue adoptada posteriormente por casi todos los órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas. Un número considerable de organizaciones del sistema, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas y la mayoría de los organismos especializados, siguen aplicando esta tasa, aunque no constantemente. En los casos en que posteriormente se adoptaron otros arreglos de recuperación de los gastos, incluidos los "nuevos arreglos sobre programación" del PNUD, en su mayoría dichos arreglos siguen basándose en el principio de que deben compartir los gastos de apoyo la organización receptora, el organismo de ejecución (si es diferente) y el donante. Entre los ejemplos recientes que ilustran la permanente pertinencia de este principio cabe mencionar los siguientes:

- El informe DP/FPA/2000/2, de 23 de noviembre de 2000, presentado a la Junta Ejecutiva del FNUAP, dice que "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".
- En los documentos FC 95/6 y 93/4, presentados al Comité de Finanzas de la FAO en su 95º período de sesiones (25 a 29 de septiembre de 2000), se señala que "nunca se han establecido tasas de reembolso que cubran los gastos realizados" e indica que los orígenes de esta política datan del trabajo del PNUD anteriormente mencionado¹³. En el segundo de esos documentos, la FAO señala que la tasa de recuperación insuficiente de los gastos de apoyo es elevada y describe esa recuperación insuficiente como "parte legítima de los gastos de proporcionar asistencia técnica a los Estados Miembros". En su 119º período de sesiones (20 a 25 de noviembre de 2000), el Consejo de la FAO aprobó una política revisada que contenía un sistema de tasas de reembolso reducidas¹⁴.

¹³ FC 95/6.

¹⁴ CL 119/13.

14. El fenómeno de prestar apoyo procedente de los recursos básicos a las actividades extrapresupuestarias no está limitado al sistema de las Naciones Unidas. Según estudios efectuados por el Banco Mundial, aproximadamente el 60% de los gastos medios de administración de los fondos fiduciarios se recupera por conducto de los ingresos procedentes del pago de derechos. La cuantía precisa de la consiguiente "subvención" varía, y dependerá de la índole de la actividad financiada con fondos extrapresupuestarios y de la relación existente entre esa actividad y la labor ordinaria del Banco Mundial. El Banco Mundial aplica tasas de gastos de apoyo en condiciones de favor cuando las actividades extrapresupuestarias exigen disposiciones administrativas relativamente sencillas o son de importancia fundamental para su labor.

15. Un pequeño número de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no aplica el principio de coparticipación, y están obligadas, por decisión de sus órganos legislativos, a recuperar la totalidad de los gastos efectuados en apoyo de todas las actividades, independientemente de cómo se financien dichas actividades. En el caso de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el programa de cooperación técnica, financiado enteramente con cargo a fondos extrapresupuestarios, aplica una política de recuperación de los gastos completos, y el programa ordinario, que recibe un volumen considerablemente menor de fondos extrapresupuestarios, aplica una política de recuperación de los gastos adicionales. Las modalidades de la recuperación de los gastos completos se analizan en detalle en los párrafos 21 a 25 infra.

II. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE GASTOS DE APOYO

A. Definición de los gastos de apoyo

16. Al estudiar los gastos relacionados con la prestación de apoyo a las actividades extrapresupuestarias, es importante diferenciar entre los gastos directos y los indirectos. En esencia, los gastos directos son los que se pueden imputar a actividades concretas; no sucede así con los gastos indirectos. A su vez, estas dos categorías básicas de gastos se pueden dividir en gastos fijos y variables, es decir, los que no aumentan a la par del volumen de actividades y los que sí aumentan cuando se incrementan éstas. Con arreglo a esta categorización, pueden distinguirse cuatro tipos básicos de gastos de apoyo:

- Gastos fijos directos, que suelen definirse como la capacidad básica de las instituciones. Comprenden los correspondientes al personal básico que se ocupa directamente de gestionar, administrar y prestar apoyo al programa pertinente (a menudo a nivel del país) y a los proyectos que lo componen.
- Gastos variables directos, que abarcan los gastos "internos" de los proyectos, incluidos personal, equipo, consultores, viajes, comunicaciones, locales, etc., así como los gastos "externos" de los proyectos, por ejemplo los que se efectúan durante la formulación, presentación, seguimiento, evaluación y otras actividades de los proyectos.
- Gastos fijos indirectos, incluidos los de la gestión de una organización, servicios jurídicos centrales, actividades habituales de auditoría interna y externa, y funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de tecnología de información, sistemas de gestión financiera, actividades centrales de gestión de recursos humanos, etc.
- Gastos variables indirectos, comprendidos contratación y prestación de servicios al personal de proyectos, consultores y becas, adquisiciones y contratos, preparación y control de presupuestos, operaciones financieras y cuentas de proyectos, así como actividades generales en el plano extrapresupuestario, como recaudación de fondos, presentación de informes, auditoría, etc.

17. En la mayoría de las organizaciones del sistema se aplican políticas de gastos de apoyo que tienen por objeto recuperar los gastos de apoyo variables. Esta normativa, llamada también "recuperación de los gastos adicionales", persigue determinar y recuperar todo aumento de los gastos de apoyo de una organización que obedezca a una actividad extrapresupuestaria. Por ejemplo, en el párrafo 7.2 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, se señala que "el Secretario General podrá aceptar contribuciones voluntarias, ya sean en efectivo o en otra forma, siempre que los fines para los cuales se hagan esas contribuciones estén de acuerdo con las normas, las finalidades y las actividades de la Organización, y en la inteligencia de que la aceptación de aquellas contribuciones que, directa o indirectamente, impongan a la Organización responsabilidades financieras **adicionales** requerirá el consentimiento de la autoridad competente" [las negritas son nuestras].

18. El concepto de recuperación de los gastos adicionales para calcular los gastos de apoyo parte de la premisa de que la organización de que se trata cumple determinadas funciones básicas - "gastos fijos"- que no se deben financiar con cargo a recursos extrapresupuestarios, habida cuenta de que éstos son impredecibles y de poco fiar. Hay acuerdo general en que es difícil prever la cuantía de los fondos extrapresupuestarios e integrar esos recursos en los procesos de examen y aprobación de los presupuestos básicos¹⁵. Por tanto, podría considerarse que el apoyo a las actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios por las estructuras, los sistemas y los servicios especializados básicos es la contribución clave que hace la organización beneficiaria a los arreglos de colaboración descritos en los párrafos 11 a 13 supra.

19. De las dos categorías de gastos de apoyo variables de que se ocupan las políticas de recuperación de los gastos adicionales, los gastos variables directos internos, definidos en el párrafo 16, casi siempre se financian directamente con recursos extrapresupuestarios y son componentes claros y definidos de los programas, proyectos u otras actividades para las que se proporcionan recursos extrapresupuestarios. Como estos gastos se pueden imputar directamente a una contribución o grupo de contribuciones extrapresupuestarias y son fáciles de justificar de

¹⁵ Véase, por ejemplo, el informe A/56/7 de la CCAAP.

manera convincente en el contexto del proyecto, programa o actividad para la que se proporciona la contribución extrapresupuestaria, los gastos variables directos internos casi siempre se financian en su totalidad.

20. Por consiguiente, los demás gastos variables, es decir, los gastos variables directos e indirectos externos, son los que suelen denominarse "gastos de apoyo", y constituyen el tema central del presente informe. Hay muchas probabilidades de que estos gastos sean más cuestionados que los demás por los Estados Miembros y otros donantes. Un buen ejemplo del contraste existente entre los gastos directos e indirectos y las impresiones de un donante a este respecto es el acuerdo de 9 de agosto de 1999, concertado entre las Naciones Unidas (Secretaría, fondos y programas) y la Comisión Europea, sobre los principios aplicables a la financiación y cofinanciación por la Comunidad de los programas y proyectos administrados por las Naciones Unidas, enmendado en virtud del "segundo intercambio de correspondencia" de 12 de octubre de 2000. En el acuerdo figura una lista detallada de los gastos variables directos que reúnen los requisitos necesarios para recibir financiación de la Comisión. En la lista figuran partidas tales como personal, transporte, comunicaciones y "gastos de personal identificable en la sede". En cambio, la Comisión considera excesivas las tasas utilizadas para que diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recuperen gastos variables indirectos no especificados y sólo acepta tasas entre un 7 y un 3% en "función de los gastos globales directos del proyecto o programa de que se trate".

21. Como se indica en el párrafo 15 *supra*, hay un pequeño número de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que deben recuperar la totalidad de los gastos de apoyo destinados a todas las actividades. Estas organizaciones apuntan a recuperar los gastos efectuados en las cuatro categorías descritas en el párrafo 16 *supra*. En el caso del Programa Mundial de Alimentos (PMA), cada donante debe financiar la parte de todos los gastos conexos que corresponda a cada contribución, incluidos todos los gastos operacionales, así como una porción prorrateada de los gastos de apoyo directos e indirectos; además, todos los gastos, incluidos los de gestión y administración, deben financiarse con cargo a cada una de las contribuciones hechas a las actividades del caso¹⁶. En rigor, las organizaciones del sistema de las

Naciones Unidas que deben recuperar la totalidad de los gastos no cuentan con recursos básicos ni tienen regímenes de cuotas o presupuestos básicos con mecanismos separados de financiación¹⁷, por lo que no reciben "recursos extrapresupuestarios". Cabe señalar que las organizaciones del sistema para las que rige la recuperación de los gastos completos no constituyen el tema central del presente informe.

22. No obstante, el régimen de recuperación de los gastos completos que aplican el PMA y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) ha tenido como resultado el establecimiento de tasas porcentuales de gastos de apoyo más bajas que en la mayoría de las organizaciones que aplican normas de recuperación de los gastos adicionales; esta evidente contradicción debe ser objeto de estudio. En el caso del PMA, la tasa aprobada para el año 2000 por la Junta Ejecutiva es de un 7,8%; la UNOPS no aplica tasas fijas para recuperar gastos de apoyo y determina sus arreglos de recuperación según el caso. Las tasas de gastos de apoyo comparativamente bajas que aplican estas organizaciones obedecen a una serie de razones. Por ejemplo, tanto el PMA como la UNOPS, sistemáticamente individualizan y recuperan como gastos directos e internos de los proyectos diversas partidas que suelen estar incorporadas en las tasas de gastos de apoyo que aplican otras organizaciones. Los componentes de gastos que el PMA considera "gastos de apoyo directos" pueden comprender, por ejemplo, los gastos de funcionamiento de las oficinas exteriores, así como puestos de las oficinas regionales o de la sede y otros "gastos conexos"¹⁸.

23. En el caso de la UNOPS, muchas veces se recuperan gastos adicionales indirectos respecto de partidas que en los presupuestos de los proyectos se consignan como gastos directos. Las tasas para los gastos de apoyo que aplican ambas organizaciones reflejan también objetivos operacionales relativamente explícitos. A la vez, el PMA indudablemente se beneficia de las economías de escala debido a la índole de sus actividades, en tanto que la UNOPS se beneficia de las economías que obedecen a la existencia de un grado comparativamente menor de actividades legislativas de supervisión o relativas a informes, así como de políticas y procedimientos operacio-

¹⁶ WFP/EB.3/9/INF.18.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ WFP/EB.3/2001/5-C/1.

nales más sencillos y flexibles (entre ellos, los relativos a lograr que en la contratación y adquisición se actúe con un criterio geográfico equitativo)¹⁹.

24. Como se ha señalado anteriormente, una razón importante por la que el PMA y la UNOPS aplican tasas más bajas de gastos de apoyo es que individualizan y recuperan, como gastos directos e internos de los proyectos o programas, partidas que las demás organizaciones afectan a tasas porcentuales de gastos de apoyo. Las organizaciones que aplican normas de recuperación de los gastos adicionales podrían comenzar a aplicar en mayor medida la práctica del PMA y la UNOPS. El éxito del PMA y la UNOPS a este respecto, sumado a la legitimidad que han dado a esta normativa los Estados Miembros y otros donantes, ponen en entredicho que se pueda seguir aplicando una tasa de gastos de apoyo indirectos de un 13%. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, de forma sistemática, podrían individualizar y recuperar una proporción mayor de los gastos de apoyo atribuidos a las actividades extrapresupuestarias considerándolas gastos directos e internos de los proyectos o programas (véanse los párrafos 20 y 50).

25. Independientemente de los beneficios que entrañe aumentar la proporción de los gastos de apoyo que se recuperen de los gastos directos e internos de los proyectos o programas, la aplicación global de un criterio de recuperación de gastos completos a las actividades extrapresupuestarias presenta una serie de desventajas importantes. Las que más peso tienen son lo imprevisible de las contribuciones extrapresupuestarias y las consecuencias que ello tiene para la estructura financiera y el programa básico de cada organización dada. Como se expone en un informe reciente de la FAO, una recuperación total de los costos "supone que parte de la financiación de los costos fijos (por ejemplo, la estructura de la administración superior) debería obtenerse de las recuperaciones de los costos de apoyo. Sin embargo, esto podría poner en peligro la viabilidad financiera de la Organización en caso de que se redujeran sensiblemente los programas de fondos extrapresupuestarios (de los que dependen esas recuperaciones). Disminuirían los ingresos, pero no los gastos fijos, lo que provocaría un déficit que debería colmarse con otras fuentes de fondos. Por esta razón, los consultores que han trabajado con nosotros sobre esta cuestión y muchas otras organizaciones de las Naciones

¹⁹ JIU/REP/98/5.

zaciones de las Naciones Unidas nunca recomiendan la recuperación de los costos fijos, a menos que sea inevitable porque la Organización depende totalmente de las recuperaciones de gastos de apoyo para obtener sus ingresos"²⁰. En el mismo informe se sostiene además que los donantes extrapresupuestarios no deben pagar los servicios del personal fundamental, "que deberá financiarse con cargo al Programa Ordinario", ya que ello daría lugar a un elemento de doble presupuestación: "por ejemplo, si el puesto de un ADG ha de incluirse en el presupuesto ordinario y, después, cargarse también como costo indirecto de apoyo, es evidente que se asignaría la cantidad dos veces". También se sostiene que "no sería razonable esperar que un donante pague gastos que se realizan independientemente de si el proyecto existe y que se hallan totalmente presupuestados en el Programa Ordinario"²¹.

B. Medición de los gastos de apoyo

26. Se han aplicado diversos métodos para medir los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias. El más utilizado ha consistido en analizar el volumen de trabajo que entraña ese tipo de apoyo mediante estudios de distribución del tiempo, en los que el personal lleva planillas en que indica el tiempo dedicado a prestar apoyo a las actividades extrapresupuestarias. Las planillas permiten determinar luego el porcentaje de los gastos de apoyo totales que puede atribuirse a las actividades extrapresupuestarias. A estos efectos se puede o bien calcular el costo del tiempo (por ejemplo, multiplicando el tiempo utilizado por el costo estándar por categoría) o bien determinar la proporción del total de las horas de trabajo dedicadas a apoyar actividades extrapresupuestarias y aplicar esta proporción para determinar la parte apropiada y equivalente del total de los gastos de apoyo. En los estudios en que se utilicen planillas de distribución del tiempo, a menos que se ponga especial cuidado en omitir los elementos de gastos fijos y de gastos directos variables internos, en lugar de los gastos adicionales, se obtendrá el total de los gastos de prestación de apoyo a las actividades extrapresupuestarias. En varios estudios de distribución del tiempo llevados a cabo por diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ha confundido la medición de los gastos adicionales con la de los gastos totales,

²⁰ FC 93/4.

²¹ *Ibid.*

con lo cual han resultado de dudosa utilidad para el proceso de adopción de decisiones.

27. En el estudio del Grupo de Trabajo del CCCA mencionado en el párrafo 12 *supra* quedó abarcada la mayoría de las organizaciones del sistema y se trataron de calcular los gastos completos que entrañaba la prestación de apoyo a las actividades extrapresupuestarias. El estudio llegó a un promedio de gastos de apoyo de un 23,3%. Este promedio, correspondiente a todo el sistema, precedía de los promedios de las distintas organizaciones, a saber, un 19,3% en la FAO, un 31,2% en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), un 22,5% en la Secretaría de las Naciones Unidas, un 27,4% en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y un 29,7% en la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²². Es evidente que la otrora función dominante del PNUD en la financiación para el desarrollo dio credibilidad a un trabajo de tal alcance, así como al cálculo y utilización de un promedio de gastos de apoyo respecto de todo el sistema. A la postre, las conclusiones del estudio, se tradujeron en la aprobación de la tasa de gastos de apoyo de un 13%, pero es evidente, sin embargo, que los Estados Miembros consideraron que los resultados del estudio tenían escaso valor a los fines de una contabilidad de gestión. Como se había utilizado el método de los gastos completos y los participantes en el estudio debían de haber tenido un interés particular en obtener del PNUD los porcentajes más altos posibles de gastos de apoyo, fuera de que eran objeto de una supervisión relativamente poco rigurosa en el nivel extrapresupuestario, los Estados Miembros optaron por no tener en cuenta los resultados del estudio.

28. En la actualidad no serviría de mucho calcular y aplicar un promedio porcentual de los gastos de apoyo en todo el sistema en que no se diferenciaran los tipos de actividades extrapresupuestarias que recibieran apoyo y la índole de éste. En el plano de las diferentes organizaciones del sistema es preferible contar con una tasa de gastos de apoyo sencilla y fácil de administrar y no una tabla de tasas más compleja, pero sólo puede justificarse, desde el punto de vista de la contabilidad de los costos, en el caso de las organizaciones que emplean recursos extrapresupuestarios para desarrollar actividades programáticas relativamente similares que necesitan funciones de apoyo también relativamente similares. La exis-

tencia de cierta diferenciación lógica entre las actividades sustantivas y de apoyo hace difícil justificar la construcción de un promedio, salvo por la conveniencia de que es fácil de administrar. En algunos estudios más recientes de medición de los gastos, por organización, como los de la FAO y el UNICEF, se han tratado de alcanzar objetivos más apropiados.

29. En el estudio de la FAO mencionado en el párrafo 13 *supra* se procedió en dos etapas. En la primera, en que se utilizó "una metodología de gastos completos", los funcionarios de las categorías D-1 a G-5 (en algunos casos a G-4) debían contestar un cuestionario detallado en que calculaban el porcentaje de horas de trabajo que dedicaban a las distintas actividades del programa ordinario y a las extrapresupuestarias. En relación con estas últimas, se pedía también a los funcionarios que indicaran el porcentaje de horas de trabajo que dedicaban a prestar servicios de apoyo técnico a los proyectos, servicios administrativos y operacionales a los proyectos, y servicios al PMA. La FAO consideró que un estudio de distribución del tiempo de esa escala excedía con mucho las necesidades de exactitud estadística. Al finalizar la primera etapa, se calcularon los resultados del estudio de distribución del tiempo a fin de estimar los gastos completos. El cálculo se hizo en dos fases: las horas de trabajo se multiplicaron por el costo estándar, por categoría, a fin de estimar los gastos de personal y, dentro de esa cifra, se determinaron los gastos de los departamentos administrativos utilizando las claves estadísticas más adecuadas para medir el volumen de trabajo atribuible a esas dependencias (por ejemplo, la utilización del espacio, el número de funcionarios, las transacciones de contabilidad, etc.). En la segunda fase, la cifra correspondiente al gasto total se redujo eliminando los "gastos generales fijos" a fin de estimar unos "gastos indirectos de apoyo a los proyectos".

30. Los "gastos generales fijos" comprendían:

- Todos los gastos de las oficinas de gestión y de política (sin contar sus dependencias inmediatas de apoyo incluidas en los gastos indirectos de apoyo a los proyectos tras utilizar el cuestionario de medición del volumen de trabajo);
- Todos los gastos generales fijos correspondientes al funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de tecnología de la información (salvo los gastos imputados directamente a los presupuestos de

²² JIU/REP/74/7, *op. cit.*

los departamentos y que se consideraban gastos directos de los proyectos o gastos indirectos de apoyo a los proyectos, según procediera);

- Todos los gastos de funcionamiento del sistema financiero (salvo las dependencias encargadas directamente de la contabilidad extrapresupuestaria, cuyos gastos se consideraron gastos indirectos de apoyo a los proyectos);
- Todos los gastos de administración central de personal: costos de espacio, seguridad, comunicaciones, servicios de mensajeros, archivos centrales y adquisiciones para las actividades del programa básico (salvo los imputados directamente a los proyectos);
- Los gastos de preparación, control y evaluación del presupuesto básico (si bien los gastos de control y evaluación presupuestarios de los proyectos se consideraron gastos indirectos de apoyo a los proyectos, o bien, en el caso de las misiones de evaluación, gastos directos de los proyectos);
- Gastos de los servicios jurídicos (sin contar los servicios técnicos prestados a los proyectos que se consideraron gastos directos de los proyectos);
- Gastos de auditoría interna y externa (sin contar los servicios directos proporcionados a los proyectos)²³.

31. En un estudio del UNICEF efectuado en 1998, para medir los gastos se utilizó un sencillo método de individualización y eliminación de gastos. Con ese fin se hizo una evaluación teórica y no una encuesta general, aduciéndose que la Junta Ejecutiva del UNICEF consideraba ese método preferible a un sistema de contabilidad más complejo y costoso. El método consistía en examinar las estructuras de gastos y restar de ellas los gastos fijos y los gastos variables directos internos. Con arreglo a un proceso de eliminación, el UNICEF determinó los gastos indirectos variables restantes que entrañaba prestar apoyo a los programas financiados con fondos suplementarios y estimó la tasa de gastos de apoyo que habría que obtener de los recursos suplementarios para recu-

perar esos gastos. Como el UNICEF está autorizado para retener los intereses devengados por los fondos suplementarios y para utilizar estos ingresos a fin de enjugar los gastos de apoyo al programa financiados con fondos suplementarios, la tasa de los gastos de apoyo se calculó de forma de cumplir el requisito fijado para los gastos indirectos variables, menos los ingresos devengados en concepto de intereses. Los gastos fijos que se eliminaron mediante este método comprendieron:

- El apoyo sustantivo que representaban los gastos del programa básico y de la presencia del UNICEF en un país dado con fines de promoción; el apoyo operacional que representaba el costo de las funciones necesarias para cumplir debidamente las responsabilidades estatutarias del UNICEF;
- Los gastos de funcionamiento generales y corrientes, comprendidos los gastos de funcionamiento necesarios para mantener y administrar las oficinas del UNICEF;
- Las funciones de gestión que se llevaban a cabo independientemente de las actividades financiadas con fondos suplementarios.

Para individualizar los gastos de apoyo a los programas financiados con fondos suplementarios en la sede del UNICEF fue necesario examinar las estructuras de gastos y eliminar los gastos fijos de cada división. Se estudió la estructura de gastos de una oficina de tamaño mediano y las necesidades de gastos de apoyo que se determinaron tras eliminarse todos los gastos fijos se consideraron aplicables a todas las oficinas regionales y de los países²⁴.

32. En los órganos legislativos de la FAO y el UNICEF, los Estados Miembros consideraron aceptables los dos métodos de medición de los gastos, por lo cual puede estimarse que constituyen prácticas recomendables. Uno y otro son relativamente transparentes: en ellos se definen, explican y justifican cuidadosamente tanto los objetivos como los elementos clave. Como la definición de parámetros para medir los gastos entraña un elemento importante e inevitable de juicios subjetivos, a este respecto no puede menos de hacerse especial hincapié en la importancia de la transparencia. En teoría, el método de los estu-

²³ FC 93/4 op. cit.

²⁴ E/ICEF/1998/AB/L.6.

dios detallados de distribución del tiempo empleado por la FAO tiene más probabilidades que otros de generar resultados fiables desde el punto de vista estadístico y justificables en lo empírico. Este tipo de estudios detallados también proporcionará información útil sobre los gastos fijos y los gastos variables directos a que dan lugar las actividades extrapresupuestarias. También puede proporcionar importante información de microgestión respecto del volumen, tipo y desplazamiento del trabajo que generan esas actividades. A pesar de las ventajas señaladas, los estudios detallados de distribución del tiempo son relativamente engorrosos, costosos y lentos. Dependen demasiado de que se respondan y evalúen debidamente unos cuestionarios muy detallados. Por ejemplo, puede suceder que un cuestionario contestado en noviembre de un año dado no facilite forzosamente un cálculo preciso del promedio de tiempo dedicado a apoyar actividades extrapresupuestarias en el curso de un ejercicio financiero o presupuestario.

33. En lo relativo al uso y evaluación de los resultados derivados de estudios de distribución del tiempo también puede resultar necesario tener en cuenta una cuestión de financiación de índole más general. Es posible que, en las organizaciones cuyos presupuestos básicos estén disminuyendo o se hayan congelado, hayan debido hacerse recortes proporcionales de mayor envergadura en las partidas presupuestarias básicas distintas del personal que en las relativas al personal cuyos servicios se financian con cargo al presupuesto básico. En esas circunstancias, los gastos fijos de los presupuestos básicos han aumentado de forma proporcional a los gastos variables del presupuesto básico, por lo que en algunas organizaciones de las Naciones Unidas se ha evidenciado cierto exceso de capacidad institucional. Dicho de manera más sencilla, los directores de programas que ocupan puestos básicos disponen de menos recursos básicos que antes para llevar adelante las actividades sustantivas, necesitan recursos extrapresupuestarios para realizar su labor y tienen que dedicar tiempo y desplegar esfuerzos considerables para obtenerlos y utilizarlos. También puede suceder que un estudio sobre la distribución del tiempo según el cual se dedica una proporción considerable de las horas de trabajo a cuestiones relativas a recursos extrapresupuestarios no revele los gastos efectivos que entraña prestar apoyo a las actividades extrapresupuestarias, pero revele una estructura "distorsionada" del presupuesto básico, una escasez relativa de recursos básicos distintos del personal y, fruto de ello, una dependencia excesiva del suministro de recursos extrapresupuestarios. Es posible que en

dichas organizaciones los estudios sobre la distribución del tiempo sean menos apropiados para evaluar los gastos de apoyo extrapresupuestario que el método de individualización y eliminación de gastos utilizado por el UNICEF.

34. Desde un punto de vista contable, probablemente el método de individualización y eliminación de gastos empleado por el UNICEF sea menos preciso. A este respecto, es particularmente problemático que se emplee una sola "oficina de tamaño mediano" para estimar los gastos de apoyo de todas las oficinas regionales y de países. Sin lugar a dudas, el método de individualización y eliminación de gastos, al centrarse en menos temas, no generará la misma gama de información de gestión que el otro método. Sin embargo, desde el punto de vista de la contabilidad con fines de gestión, es posible que este método sea perfectamente adecuado. Una razón importante para ello es que la Junta Ejecutiva del UNICEF apruebe programas financiados con fondos suplementarios. En gran medida, esta característica responde a la preocupación de los Estados Miembros respecto del uso de recursos básicos "multilaterales" para apoyar actividades extrapresupuestarias "bilaterales". Si otras organizaciones de las Naciones Unidas adoptaran medidas similares podría reducirse considerablemente la importancia política asignada a la cuestión de los gastos de apoyo. La importancia relativamente limitada que han asignado los miembros de la Junta Ejecutiva del UNICEF a la cuestión de las "subvenciones" quedó demostrada cuando la Junta refrendó un estudio según el cual, en el período 1998-1999, se preveía que el 93% de los fondos suplementarios se distribuiría directamente entre las actividades de los programas, en comparación con un 59% que se destinaría a los recursos generales y que, en cuatro bienios comprendidos entre 1992 y 1999, los recursos generales habían absorbido una proporción mayor del aumento de los gastos de apoyo a los programas²⁵.

35. En el 119º período de sesiones del Consejo de la FAO (20 a 25 de noviembre de 2000) se aprobó una política revisada en virtud de la cual se aplicaba un sistema de tasas reducidas de reembolso²⁶. Las tasas fluctúan desde un 6%, respecto de la asistencia para casos de emergencia y las actividades de importancia directa para los programas básicos, hasta un máximo de

²⁵ *Ibid.*

²⁶ CL 119/13, *op.cit.*

un 13% respecto de la asistencia técnica. En su segundo período ordinario de sesiones, celebrado del 8 a 11 de septiembre de 1998, la Junta Ejecutiva del UNICEF aceptó la sugerencia de que el requisito exigido a los gastos de apoyo en el plano de la financiación suplementaria se satisficiera con los ingresos devengados por intereses más una recuperación del 5%. En ese entonces, los intereses devengados por los recursos suplementarios proporcionaban al UNICEF gastos de apoyo equivalentes a una tasa adicional de recuperación de aproximadamente un 4%.

36. La retención de los intereses devengados por los recursos extrapresupuestarios, sobre todo por los que financian actividades sufragadas por donantes múltiples, podría ser beneficiosa para todas las organizaciones del sistema, pues podría utilizarse para compensar los gastos de apoyo, y también debido a que esos fondos están combinados. De esta forma se eliminaría la necesidad de calcular, acreditar, devolver, informar sobre el particular o determinar de alguna otra forma la distribución de los ingresos devengados por los intereses de los fondos extrapresupuestarios. Sin embargo, estas ganancias son siempre inferiores a los gastos de apoyo, por lo que no pueden reemplazar enteramente la aplicación de una tasa porcentual como medio de recuperar los gastos. Si los gastos de apoyo se recuperan recurriendo a los ingresos devengados por los intereses que, por su propia índole, pueden sufrir cambios ajenos al control de las organizaciones, ello puede obligar a éstas a ajustar en consecuencia, con relativa frecuencia, las tasas de gastos de apoyo. Como los gastos administrativos ya están sujetos a cambios debido a las condiciones del mercado, incluidos la inflación y los tipos de interés, la necesidad de añadir un nuevo elemento externo a las consideraciones que rigen la recuperación de los gastos no impondría una carga administrativa excesiva a las organizaciones de las Naciones Unidas.

37. Entre los argumentos que podrían esgrimirse para impugnar la retención de los ingresos en concepto de intereses figuran: la posibilidad de que las organizaciones de las Naciones Unidas traten de controlar los gastos extrapresupuestarios a fin de mantener los fondos extrapresupuestarios en cuentas que devenguen intereses; la de que, en la legislación interna de los donantes, existan prohibiciones respecto de la retención, por las organizaciones de las Naciones Unidas, de los intereses devengados en concepto de intereses; y la de que se tenga la impresión de que los donantes terminarán pagando más que en la actualidad para financiar los gastos de apoyo. Es posible que

la experiencia del UNICEF, la UNESCO y otras organizaciones de las Naciones Unidas que retienen los intereses devengados por cuentas de donantes múltiples por considerar poco práctico devolverlos a tales donantes indique que ninguno de estos obstáculos es insuperable. Tal vez los Estados Miembros deseen considerar la posibilidad de extender a otras organizaciones de las Naciones Unidas la política de retener los ingresos devengados por los intereses de los fondos extrapresupuestarios y de utilizar estos ingresos para reducir los gastos de apoyo extrapresupuestarios. No obstante, al aplicarse esta política, los Estados Miembros deberán seguir muy de cerca los gastos extrapresupuestarios y, por su parte, las organizaciones deberán mantener y actualizar sistemáticamente una relación matemática transparente proporcional entre los ingresos en concepto de intereses y las tasas de los gastos de apoyo.

38. En la realización de futuros estudios de medición de gastos, tal vez convenga que las organizaciones combinen los puntos fuertes de los métodos de la FAO y del UNICEF descritos en los párrafos 29 a 31 *supra*. Como primera medida en cualquier estudio de medición de gastos, tal vez lo más apropiado sea examinar las estructuras de gastos con miras a eliminar los gastos fijos evidentes y los gastos variables directos internos. Seguidamente se podrían encuestar las oficinas restantes utilizando un cuestionario sin mayores complejidades. Este enfoque de dos etapas comprendería una encuesta en menor escala sobre temas más específicos que la de la FAO, así como un método más fidedigno, así como justificable desde un punto de vista empírico, para estimar los gastos que el empleado por el UNICEF. La validez de las conclusiones de todos los estudios de medición de gastos, incluidas sus proyecciones de las necesidades de ingresos para financiar los gastos de apoyo, habrían de verificarse mediante análisis del historial de los gastos y los ingresos. También será necesario seguir atentamente las modificaciones proporcionales de los gastos de los programas básicos y de apoyo a los programas, así como las de los ingresos para financiar los gastos de apoyo extrapresupuestarios. De esta forma, las tasas de gastos de apoyo que se propusieran tendrían que justificarse en función de proporciones previamente aceptables entre los programas básicos y el apoyo a esos programas y la cuantía anterior de los ingresos recibidos para financiar los gastos de apoyo. Las tasas que se aplicaran a los períodos subsiguientes tendrían que ajustarse de manera de tener en cuenta toda recuperación insuficiente que se hubiese registrado en el período anterior.

C. Determinación de las tasas de los gastos de apoyo

39. Como se ha ilustrado en los párrafos 29 a 31 supra, en todos los intentos por calcular los gastos variables directos "externos" y los gastos variables indirectos de la prestación de apoyo a las actividades extrapresupuestarias se tiene por objeto definir la parte de los gastos correspondientes a las estructuras existentes, administrativas y de otro tipo, que es financiada de forma apropiada con cargo a los recursos básicos y la parte que debe financiarse con recursos extrapresupuestarios. Si bien en este proceso puede aplicarse toda una gama de criterios técnicos, es evidente que también entra en juego un elemento significativo de juicio subjetivo. De las respuestas recibidas al cuestionario se desprende claramente, además, que un número apreciable de directores de las organizaciones del sistema de las Naciones Uni-

das considera que la cuestión de las tasas de los gastos de apoyo exige fijar un orden de prioridad respecto de los recursos y que tiene, asimismo, dimensiones importantes para la contabilidad de los gastos. Si se quisieran utilizar términos comerciales, podría decirse que los directores suelen considerar que las tasas de los gastos de apoyo son el "precio" al que "venden sus servicios" a los donantes de fondos extrapresupuestarios. En estas circunstancias, las tasas se fijan sopesando la posición de los donantes y la capacidad de cada organización de absorber gastos, con lo que los estudios de medición de gastos se transforman en estudios de justificación de tasas. La única forma de hacer frente a la cuestión es eliminar las connotaciones negativas de la prestación de apoyo a los recursos extrapresupuestarios con cargo a los recursos básicos cerciorándose de que los recursos extrapresupuestarios se destinen a los fines que corresponda (véase la recomendación 1).

III. APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE GASTOS DE APOYO

A. Tasas de gastos de apoyo

40. En las respuestas al cuestionario mencionado en el párrafo 1 se observa que en el sistema de las Naciones Unidas se aplica un número cada vez mayor de tasas distintas de gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias, como puede observarse en las tasas de ocho organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se exponen en el cuadro siguiente. Se eligieron esas organizaciones porque eran buena muestra de las múltiples tasas de gastos de apoyo que se aplican en las organizaciones del sistema y porque esas tasas y políticas tan variadas pueden considerarse representativas de las que se aplican en todo el sistema de las Naciones Unidas. Dada la amplia gama de actividades de programas, arreglos de financiación y estructuras de gastos del sistema de

las Naciones Unidas, la diversidad de las tasas de gastos de apoyo al programa está, sin duda, justificada. No obstante, lo que puede ser adecuado a nivel del sistema puede no serlo a nivel de la organización. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de una serie relativamente amplia de actividades sustantivas y de apoyo, deben sopesar las ventajas que ofrecen la valoración de costos y las tasas de gastos de apoyo específicas para cada actividad frente a los costos y otros problemas que conlleva la administración de un sistema complejo de recuperación de los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias. La transparencia exige también un cierto grado de simplicidad. Tal vez el medio más adecuado de lograr el equilibrio a este respecto sea la fijación de una serie de tasas relativamente sencillas y claramente definidas.

Tasas de gastos de apoyo a actividades extrapresupuestarias que aplican ocho organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

ORG.	TASAS DE GASTOS DE APOYO	
OACI	1. Gobiernos	<p><i>Fondos fiduciarios y financiación privada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 13% por los cargos aprobados antes de 2001 - 10% por los cargos aprobados a partir de 2001 <p><i>Cargos de manipulación relativos a los acuerdos de servicios administrativos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 a 10% por los servicios prestados a nivel internacional - 3 a 9% por servicios prestados a nivel local <p><i>Servicio de compras de aviación civil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 6% por los primeros 100.000 dólares de los EE.UU. - 4% por las sumas de 100.001 a 500.000 dólares de los EE.UU. - Negociable por encima de 500.000 dólares de los EE.UU. - Además, la OACI también recupera el costo completo de los servicios de apoyo técnico cuando debe preparar especificaciones técnicas detalladas, diseños de sistemas, etc.
	2. Fuentes de las Naciones Unidas (como el PNUD)	<ul style="list-style-type: none"> - 10% por apoyo administrativo y operacional - 8% o menos por adquisiciones repetidas o en grandes cantidades - 3,5% por los proyectos de contribuciones de contraparte en efectivo de los gobiernos y el PNUD
	3. Otras fuentes	<ul style="list-style-type: none"> - 5 a 7% a la Comisión Europea

ORG.	TASAS DE GASTOS DE APOYO	
OIT	<ul style="list-style-type: none"> - 13% estándar por financiación multilateral-bilateral - 12% estándar por oficiales profesionales asociados - 10% al PNUD 	
OMI	<ul style="list-style-type: none"> - 13% estándar - 12% por oficiales profesionales asociados - 10% al PNUD - Tasa reducida a la Comisión Europea y al Banco Mundial 	
UNCTAD	<ul style="list-style-type: none"> - 13% estándar - 3 a 7% a la Comisión Europea - 5% al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y al Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional - 0 a 10% al PNUD 	
UNESCO	1. Gobiernos, financiación privada e instituciones financieras internacionales	<ul style="list-style-type: none"> - 13% estándar - 12% al plan de expertos asociados - 8% a los proyectos que consisten exclusivamente o en gran medida en la adquisición de equipo - 5% a los proyectos que requieren poca supervisión - Las tasas varían en el caso de los proyectos ejecutados para beneficio de los PMA
	2. Fuentes del PNUD	<ul style="list-style-type: none"> - Máximo del 10% por apoyo administrativo y operacional
	3. Fuentes del FNUAP	<ul style="list-style-type: none"> - 7,5% de los gastos directos de los proyectos, excepto los internacionales y mundiales
	4. Comisión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Las tasas se negocian en cada acuerdo según el apoyo necesario para cada proyecto
FNUAP	<ul style="list-style-type: none"> - 5% por gastos de apoyo administrativo - Máximo del 12% por apoyo administrativo y operacional según el organismo de ejecución - 3 a 7% a la Comisión Europea - 5% al Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional 	
ONUDI	<ul style="list-style-type: none"> - 13% a los proyectos que no son del PNUD - 10% (más meses de trabajo de servicios técnicos) al PNUD, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y los proyectos sobre los clorofluorocarbonos (CFC) - 13% al Protocolo de Montreal por los primeros 500.000 dólares de los EE.UU. - 11% por toda prestación al proyecto que supere esa cifra - En algunos proyectos concretos, el Director General acuerda otras tasas por consejo del Director de los Servicios Financieros (principalmente proyectos financiados por el FMAM) 	

ORG.	TASAS DE GASTOS DE APOYO
OMS	<ul style="list-style-type: none"> - 13% estándar - 12% oficiales profesionales asociados - 6% por servicios de suministros/emergencias (excepto preparación) a los países beneficiarios de un llamamiento unificado de las Naciones Unidas y por algunas adquisiciones en grandes cantidades - 5% a las contribuciones de ciertos donantes como Rotary International for Polio y el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional - 3% por servicios de suministros no relacionados con emergencias a los Estados Miembros, las ONG reconocidas oficialmente por la OMS o los miembros del sistema de las Naciones Unidas - 0% por servicios de suministros de emergencia a los Estados miembros, las ONG reconocidas oficialmente por la OMS o los miembros del sistema de las Naciones Unidas, y por las compras realizadas a través del fondo rotatorio para la enseñanza y el equipo de laboratorio para la enseñanza y la capacitación

41. La cuestión de la transparencia guarda especial interés en vista de los cambios que ha introducido recientemente el PNUD en la gestión de los gastos de apoyo indirectos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que ejecutan proyectos financiados por el PNUD o por conducto de éste. Desde 1992 el PNUD ha considerado en sus informes y reembolsado estos gastos de apoyo, hasta un máximo del 10% del costo de los insumos sustantivos del proyecto, como un componente de costos separado y específico en los presupuestos de proyectos, denominados servicios administrativos y operacionales. El principal objetivo del acuerdo de 1992 sobre esos servicios era hacer más transparentes los gastos de apoyo. No obstante, en una comunicación el 25 de marzo de 2002 dirigida a todos los "organismos de ejecución/aplicación" el PNUD señaló que a partir del 1º de enero del 2002, los servicios administrativos y operacionales no se seguirían consignando como un componente de gastos aparte en los presupuestos de los proyectos del PNUD ni en los informes sobre los gastos conexos. A partir de entonces esos servicios formarían parte del costo de los insumos pertinentes a nivel de (sub)renglón presupuestario, es decir, se incorporarían a los costos de los insumos y los gastos sustantivos del proyecto. El principal motivo que se da para explicar este cambio de la política de gastos de apoyo es que los principales donantes no están dispuestos a reembolsar los gastos de apoyo cuando se presentan en la columna de servicios administrativos y operaciones porque tienden a considerar los gastos de apoyo registrados aparte como gastos generales adicionales del sistema de las Naciones Unidas. Se espera que la nueva política, que en realidad encubre el costo íntegro del apoyo a un

proyecto del PNUD, "facilitará las negociaciones con los nuevos colaboradores".

42. La falta de transparencia que conlleva la práctica antes descrita tiene consecuencias importantes para el PNUD. Los Estados Miembros y otros donantes ya no saben qué parte de una contribución al PNUD ha sido o será usada para fines sustantivos y qué parte ha sido o será utilizada para pagar los servicios administrativos de las organizaciones del sistema. Al encubrir una parte considerable de los gastos realizados para apoyar proyectos del PNUD, los Estados Miembros y otros donantes ya no podrán adoptar decisiones fundamentadas con el fin de aprovechar al máximo el efecto sustantivo de sus contribuciones. En comparación con otras organizaciones más transparentes del sistema de las Naciones Unidas el PNUD parecerá, erróneamente, más eficiente y eficaz en función de los costos.

43. Algunas organizaciones del sistema, incluida la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) determinan y recuperan los gastos de apoyo extrapresupuestarios con criterios distintos en cada caso valiéndose de diversos instrumentos relativamente complicados de determinación de costos. La ventaja más frecuentemente mencionada de las políticas de recuperación de gastos distintas para cada actividad y para cada contribución es que con ellas se eliminan los cobros insuficientes y excesivos. No obstante, en realidad ese enfoque resulta complicado, difícil de administrar y confuso para los donantes. La falta de claridad en el ajuste de los cobros puede incitar a los donantes a negociar tasas de gastos de apoyo más bajas y obligar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a cobrar una pro-

porción mayor de los gastos de apoyo a otros donantes a fin de compensar los pagos insuficientes de otros. El procedimiento de negociar tasas distintas de gastos de apoyo para cada una de las contribuciones es ineficiente, largo y esencialmente injusto; la aplicación de una política coherente y clara de tasas de gastos de apoyo eliminaría muchos de esos problemas.

44. La carga administrativa que impone el método de calcular los gastos según las actividades queda demostrada en último término por el sistema de recuperación de gastos del PNUD por los servicios operacionales que prestan a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas las oficinas del PNUD en los países (que en la actualidad son 132). Según las directrices para los servicios de apoyo operacional del PNUD al nivel de los programas de los países (PNUD 1999), el instrumento básico para recuperar los gastos de apoyo asociados a la prestación de servicios de apoyo a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es el cargo por concepto de servicios. Las oficinas en los países determinan esos cargos y los ajustan a sus propias estructuras de gastos y a las condiciones locales. Cada oficina nacional está facultada para determinar los gastos que recuperará y el método que aplicará para calcularlos. También pueden negociar y concertar los acuerdos necesarios de recuperación de gastos por prestación de servicios con las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

45. Por ejemplo, una oficina del PNUD en un país ha creado un plan de cargos por servicios con 37 componentes tales como: 244,10 dólares por la tramitación de un contrato de plazo fijo, 80,63 dólares por ocuparse de la matriculación de un vehículo, 17,67 dólares por la contratación de un consultor, 5,20 dólares por la preparación de un contrato de consultoría, 5,02 dólares por la preparación de una autorización de viaje, 2,89 dólares por reservar una plaza de hotel, y 2,31 dólares por el registro de la correspondencia recibida. La misma oficina del PNUD basó su plan de costos en los resultados de un estudio de cálculo del tiempo de servicio y transmitió el plan, junto con un acuerdo detallado a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que pudieran estar interesadas en sus servicios. Esos acuerdos obligan a esa oficina del PNUD a presentar facturas trimestrales por los reembolsos indicando todas las solicitudes formuladas y los servicios prestados. La carga administrativa que impone este sistema recae en los usuarios así como en quienes prestan los servicios: una organización como la UNESCO, por ejemplo, tendría

que concertar y administrar más de 100 distintos acuerdos de recuperación de costos de ese tipo con las oficinas del PNUD en los países.

46. El sistema que se acaba de describir ha suscitado, como era de esperar, la preocupación de las organizaciones que colaboran con el PNUD y está examinándose en la actualidad. Se espera que en el nuevo sistema se simplifiquen radicalmente y se centralicen los acuerdos de recuperación de gastos de las oficinas del PNUD en los países. Todas las tasas y demás cargos que se utilicen para recuperar los gastos de apoyo a actividades extrapresupuestarias deben ser sencillos, transparentes y fáciles de administrar.

47. En las respuestas al cuestionario también se pusieron de manifiesto varias contradicciones legislativas y de otro tipo relacionadas con las políticas de gastos de apoyo para actividades extrapresupuestarias aplicadas por las organizaciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas, en virtud de la resolución 35/217 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1980, debe aplicar el principio de colaboración formulado por el PNUD concretado en la tasa de gastos de apoyo de 13%. A pesar de este principio, en su resolución 50/214, de 29 de febrero de 1996, la Asamblea General hizo suya una recomendación de la Comisión Consultiva en el sentido de que las actividades del presupuesto básico no debían subvencionar actividades extrapresupuestarias. Se da una contradicción análoga en la OIT, que aplica la tasa del 13% aunque su reglamento financiero prohíbe el uso de recursos básicos para fines que no estén previstos en el programa y presupuesto aprobados. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían someter a revisión sus normas sobre los gastos de apoyo y presentar propuestas a sus órganos legislativos con el fin de resolver esas contradicciones.

B. Tasas excepcionales

48. El estudio de las tasas oficiales de gastos de apoyo y el examen de las políticas en las que se basa el establecimiento de esas tasas, no dan un panorama completo de la recuperación de los gastos de apoyo relacionados con actividades extrapresupuestarias. La facultad que se otorga a las secretarías de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para fijar tasas de gastos de apoyo excepcionales es parte integrante de la mayor parte de las políticas de gastos de apoyo para actividades extrapresupuestarias. Esa facultad está generalizada y se usa con frecuencia,

pues es inevitable cuando los recursos considerados extrapresupuestarios por la organización receptora son proporcionados por otra organización del sistema o por conducto de ésta, y están sujetos a las políticas de gastos de apoyo de dicha organización (por ejemplo, los fondos proporcionados por conducto del FMAM, el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal y otros órganos); esa práctica es particularmente frecuente en varias de las organizaciones que deben aplicar la tasa del 13%. Para determinar en qué medida se fijan tasas excepcionales basta con examinar las cuentas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, es decir, comparar el total de los ingresos por concepto de gastos de apoyo a actividades presupuestarias con el total de gastos en actividades extrapresupuestarias. En muchos casos, la recuperación de los gastos de apoyo es menor de lo que sería de esperar si las tasas de gastos de apoyo aprobadas por los órganos legislativos se aplicaran uniformemente a todos los gastos extrapresupuestarios. Tanto la Secretaría de las Naciones Unidas como la UNESCO, por ejemplo, recuperan por término medio cerca del 7% de los gastos extrapresupuestarios como gastos de apoyo, pese a que ambas organizaciones aplican en teoría la tasa de gastos de apoyo del 13%. Las razones para fijar tasas de gastos de apoyo excepcionales, aparte de los casos en los que se aplican políticas de gastos de apoyo de otra organización del sistema de las Naciones Unidas, son las siguientes:

- Aprovechar al máximo los recursos disponibles para actividades que son fundamentales para el mandato de la organización pero no se previeron al preparar los presupuestos básicos, por ejemplo, la prestación de servicios de socorro humanitario de emergencia;
- Reducir los gastos de apoyo atribuibles a objetivos operacionales sencillos y claros (por ejemplo, los de adquisición) o al uso de distintas modalidades de recuperación de costos (por ejemplo, recuperación de los gastos directos);
- Reducir los gastos de apoyo atribuibles a las contribuciones de gran escala para actividades que, del punto de vista del apoyo, se benefician de las economías de escala;
- Insatisfacción de Estados Miembros y otros donantes por las políticas de gastos de apoyo;
- La necesidad de resolver el problema de la reducción o congelación de los presupuestos básicos aumentando la capacidad de la organización para competir por recursos extrapresupuestarios.

49. Por definición, las excepciones no deben ser frecuentes. Aparte de los casos en los que se aplican políticas de gastos de apoyo de otra organización del sistema de las Naciones Unidas, las tasas de gastos de apoyo excepcionales y los motivos para concederlas deben ser coherentes. Las excepciones solamente deben concederse con arreglo a prioridades sustantivas predeterminadas y/o cuando se decida que la reducción de las tasas de gastos de apoyo está justificada. La insatisfacción de los Estados Miembros y otros donantes por las tasas de gastos de apoyo no es un motivo suficiente para conceder excepciones. A este respecto cabe señalar que en aproximadamente un tercio de las respuestas al cuestionario se admitía que la organización del caso concedía tasas excepcionales de gastos de apoyo a instancias de los donantes. El acuerdo entre la Secretaría y los fondos y programas de las Naciones Unidas y la Comisión Europea mencionado en el párrafo 20, es un buen ejemplo de excepción de políticas establecidas de gastos de apoyo que se concede a instancia de los donantes. Es posible que la importancia de la insistencia de los donantes en esta esfera sea mayor de lo que se indica en los informes.

50. Un número cada vez mayor de Estados Miembros y donantes se muestra insatisfecho con la tasa de gastos de apoyo del 13% y, en algunos casos, del 10%. Algunos de esos donantes consideran que esas tasas son excesivas e injustificadas, así como un obstáculo a la obtención de recursos extrapresupuestarios. Cabe señalar que un número creciente de Estados Miembros que se benefician de programas, proyectos y otras actividades extrapresupuestarias ejecutados por las Naciones Unidas también se quejan de que las tasas de gastos de apoyo son relativamente altas, particularmente cuando los recursos en cuestión han sido prestados o concedidos por bancos multilaterales de desarrollo y otros donantes. Además de considerar que la tasa de gastos de apoyo del 13% es excesivamente alta, los Estados Miembros y otros donantes han criticado la falta de transparencia que conlleva el cobro de un cargo basado en un porcentaje. Algunos de esos donantes están dispuestos a financiar gastos administrativos directamente justificables en el supuesto, naturalmente, de que puedan identificarse. Cuando se han aceptado ese tipo de arreglos las organizacio-

nes de las Naciones Unidas han individualizado y recuperado a menudo componentes del 13% directamente con cargo a la contribución principal (véanse los párrafos 20 y 24).

51. Cuando las tasas excepcionales son frecuentes, las políticas establecidas de gastos de apoyo para actividades extrapresupuestarias suelen ser inflexibles, por lo que convendrá reexaminarlas y, con toda probabilidad, modificarlas. En la Secretaría de las Naciones Unidas, por ejemplo, se han concedido tasas excepcionales de gastos de apoyo con una cierta uniformidad. Durante varios años esas excepciones se han convertido en una política de gastos de apoyo alternativa y más flexible, aunque oficiosa. La Secretaría de las Naciones Unidas exime totalmente del pago de las tasas de gastos de apoyo o cobra una tasa de un máximo del 3% en el caso de las contribuciones extrapresupuestarias para emergencias humanitarias. Cuando la Secretaría de las Naciones Unidas actúa como coordinadora sustantiva y administradora de fondos fiduciarios pero no como entidad ejecutora, por ejemplo en el caso de los fondos que se transfieren a otras organizaciones, se suele aplicar una tasa del 3%. El Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para prestar asistencia a las actividades relativas a las minas aplica esa tasa de gastos de apoyo. Se aplica una tasa de gastos de apoyo del 5% a las contribucio-

nes extrapresupuestarias para actividades básicas, como las que se aportan a fondos fiduciarios para las misiones de las Naciones Unidas en Kosovo y Timor Oriental y están, en realidad, "subvencionando" recursos básicos. A las demás contribuciones extrapresupuestarias a la Secretaría de las Naciones Unidas se les aplica la tasa oficial del 13%. En vista de la diversidad de actividades sustantivas y de apoyo que realiza la Secretaría de las Naciones Unidas, es evidentemente aconsejable establecer un plan de tasas de gastos de apoyo sencillo y transparente. En consecuencia, convendría que el Secretario General examinara la política oficial de gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias de las Naciones Unidas.

52. En las respuestas al cuestionario se observó que, en varios casos se eximía por completo del pago de gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias. La norma de no cobrar ningún cargo por gastos de apoyo es injustificable. Como ejemplo de exención sistemática del pago de esos cargos cabe citar los fondos fiduciarios para actividades de emergencia humanitaria de la Secretaría de las Naciones Unidas, los fondos fiduciarios de la UNESCO y las "contribuciones de contraparte" al PNUMA. Todas las contribuciones extrapresupuestarias conllevan gastos de apoyo, por lo que debe preverse la recuperación de, al menos, una parte de éstos.

IV. LA ARMONIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EN LA MATERIA

A. Competencia

53. Como consecuencia del estancamiento o disminución de los recursos básicos, a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no les queda otra posibilidad que competir por los recursos extrapresupuestarios si quieren evitar que se reduzca rápidamente su pericia normativa y operacional y, en última instancia, la utilidad de esas organizaciones en el plano mundial. Son muchas las organizaciones del sistema que afrontan difíciles problemas de gestión financiera por tener que competir por conseguir recursos; las organizaciones de menor tamaño del sistema pueden encontrarse en una situación especialmente desventajosa a ese respecto porque son las que menos probabilidades tienen de beneficiarse de las economías de escala administrativas. A pesar de que los donantes debieran preocuparse sobre todo por los gastos totales de apoyo, directos e indirectos, así como por la pericia especializada de cada una de las organizaciones del sistema, la experiencia indica que las tasas "competitivas" de los gastos de apoyo juegan un cierto papel en la movilización de recursos extrapresupuestarios. Ahora bien, esas tasas "competitivas" pueden provocar nuevas disminuciones de los ingresos destinados a cubrir los gastos de apoyo. Las presiones para competir por los recursos extrapresupuestarios también pueden conducir a la aplicación de políticas que oculten los gastos de apoyo indirectos al quedar éstos sumergidos en el conjunto de los insumos sustantivos y los gastos de los proyectos (véanse los párrafos 41 y 42).

54. Es difícil determinar cuán intensa es la competencia por los recursos extrapresupuestarios entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo porque en esa competencia influyen las tasas de los gastos de apoyo. Las respuestas al cuestionario llevan a concluir que la competencia entre los organismos especializados es relativamente pequeña, y que esas organizaciones aplican más o menos las mismas políticas de gastos de apoyo. Con casi toda seguridad, es mayor la competencia entre los organismos especializados, por un lado, y los fondos y programas, por el otro: la organización citada más veces a este respecto es la UNOPS.

55. Para que haya competencia entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es necesario que operen en los mismos "mercados", lo que explica por qué no existe competencia entre los organismos especializados. En relación con

esto, cuando las actividades programadas son del dominio de una sola organización del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo si esa organización no tiene ningún competidor claro fuera del sistema de las Naciones Unidas, es muy poco probable que los donantes se dejen influir por las tasas de los gastos de apoyo, cosa que no ocurre si son varias las organizaciones que compiten por ejecutar la misma actividad. Las causas probables de esta competencia son la existencia de mandatos análogos o duplicados y de actividades programáticas comunes. Las complejas relaciones entre la educación, la salud y la infancia como componentes del "desarrollo" por ejemplo, o los refugiados, los alimentos, las medicinas y la infancia como componentes de una crisis "humanitaria", crean dificultades para eliminar los mandatos o actividades que se duplican y la consiguiente competencia entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por llevarse los recursos extrapresupuestarios. Sin embargo, como la mayoría de esas organizaciones operan en un entorno en el que actúa un número cada vez mayor de entidades que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas, es inevitable que aumente la competencia por los recursos extrapresupuestarios.

56. No hay ningún dato que indique que las bajas tasas de los gastos de apoyo que aplican las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se basen en una eficiencia comparada demostrable; determinar esto requeriría efectuar a escala de todo el sistema una investigación para medir esos gastos. Sin embargo, cuando los Estados Miembros aprueban tasas de gastos de apoyo elevadas -o comparativamente bajas-, indudablemente contribuyen a crear una situación en la cual unas organizaciones tienen una ventaja comparativa respecto de otras en la captación de recursos extrapresupuestarios para actividades comunes. La importancia de esta ventaja, o desventaja, comparativa no se debe subestimar, ya que los donantes pueden considerar que las organizaciones que aplican tasas bajas de gastos de apoyo son más eficientes.

B. Armonización

57. La armonización pasada de los gastos de apoyo lograda hasta ahora fue resultado directo del papel otrora dominante que ejercía el PNUD en el campo de la cooperación técnica (véanse los párrafos 11 a 13 y 27). Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas ha cambiado considera-

blemente desde la década de 1970, y se han borrado o ya no tienen sentido las diferencias antes claras, entre las instituciones de financiación y las de ejecución. A lo sumo, las tasas de los gastos de apoyo son estimaciones muy generales basadas en las necesidades de recuperación de gastos de cada organización. Una escala diferente de tasas de gastos de apoyo obedece a que también son diferentes las estructuras de los gastos y las prioridades que atribuyen los órganos legislativos al apoyo y ejecución de determinadas categorías de actividades extrapresupuestarias. En relación con esto, los costos que entrañaría establecer y aplicar una tasa única de gastos de apoyo para todo el sistema con casi toda seguridad superarían sus ventajas. El sistema de las Naciones Unidas carece de la homogeneidad funcional, financiera, sustantiva y política necesaria para basar en ella una tasa única de gastos de apoyo para todo el sistema o incluso una simple escala de tasas.

58. Al ser encuestadas, casi todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han mostrado partidarias de una cierta armonización de los gastos de apoyo, pero más bien desde el punto de vista conceptual que en lo relativo a las tasas de esos gastos. Muchas de las organizaciones que respondieron al cuestionario consideran que la armonización de estas tasas no es factible porque, según ellas, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no tienen las mismas estructuras de gastos. Los gastos de personal constituyen el elemento más importante de casi todas las estructuras de gastos de las Naciones Unidas y, en consecuencia, son el ejemplo más evidente de las notables diferencias que existen entre esas estructuras. Los sueldos del personal comprenden un importante elemento de ajuste por lugar de destino, que garantiza que, cualquiera que sea el lugar donde trabajen los funcionarios del régimen común de las Naciones Unidas, el sueldo neto, según la categoría, tenga un poder adquisitivo equivalente al sueldo cobrado en Nueva York, base del sistema. Los sueldos del personal pueden incluir también un suplemento por trabajar en condiciones difíciles o peligrosas. En consecuencia, una tasa única de gastos de apoyo para todo el sistema no permitiría tener en cuenta las diferencias en los gastos de personal y crearía inevitablemente amplias diferencias en la recuperabilidad de esos gastos. Una tasa única para todo el sistema tendría precisamente el efecto contrario sobre la recuperación de los gastos de apoyo, debilitaría la competitividad del sistema de las Naciones Unidas frente a las organizaciones que no pertenecen al sistema y reduciría la flexibilidad operacional, que es esencial.

59. La proporción de los gastos de apoyo que puede recuperar una organización del sistema de las Naciones Unidas y, por consiguiente, la parte de sus recursos básicos que destina esa organización a apoyar actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios es un asunto que compete decidir a su órgano legislativo. Como se ha dicho en el párrafo 12, la CCAAP hizo hincapié en este principio, que la Asamblea General refrendó en su resolución 35/217, de 17 de diciembre de 1980²⁷.

60. Sin embargo, el hecho de que existan múltiples tasas de gastos de apoyo extrapresupuestario no impide armonizar los principios en que se basan esas tasas. Por ejemplo, varias de las organizaciones que respondieron al cuestionario señalaron que una cierta armonización de las políticas y gastos de apoyo era también un aspecto importante de las relaciones de colaboración que, por ejemplo, exigía la programación conjunta. La elaboración de una metodología común para establecer esas tasas ayudaría, entre otras cosas, a que los Estados Miembros comprendieran mejor y aceptaran de mayor grado las políticas de gastos de apoyo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Una metodología transparente y uniforme para establecer y aplicar las tasas de los gastos de apoyo aumentaría enormemente la legitimidad de esas tasas y facilitaría considerablemente la recuperación de los gastos de apoyo extrapresupuestario.

61. Las políticas de gastos de apoyo deben ser tales que garanticen que seguirán captándose y utilizándose con eficacia recursos extrapresupuestarios para financiar las futuras actividades que se deban realizar en las esferas del desarrollo, la ayuda humanitaria y otras esferas sustantivas. Esas políticas deben ser sencillas, transparentes y fáciles de aplicar, fuera de proporcionar criterios más coherentes para hacer frente a situaciones especiales (con el fin de garantizar la igualdad de trato de los Estados Miembros y otros donantes). Con este fin, las tasas de los gastos de apoyo a actividades extrapresupuestarias deben ajustarse a los principios siguientes:

- Deben recoger y tener en cuenta la importancia relativa y los beneficios directos de una actividad extrapresupuestaria dada para el programa encomendado, es decir, las tasas de gastos de apoyo aplicadas a los recursos extrapresu-

²⁷ A/35/544, op. cit.

puestarios destinados a financiar actividades que se ajusten a las prioridades establecidas para los programas por el órgano legislativo de una organización deben ser inferiores a las aplicadas a los recursos afectados a la financiación de actividades menos importantes;

- Deben ser diferentes según el tipo de actividad, la condicionalidad y el volumen de los recursos, esto es, deben fijarse teniendo en cuenta que los gastos administrativos varían en función de la complejidad de la actividad que se va a financiar y según la complejidad de las condiciones especiales impuestas por los donantes en lo que se refiere a la gestión, la supervisión y los informes sobre su utilización; y que se benefician de las economías de escala.

62. Antes de establecer nuevas tasas de gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias se deberán tener muy en cuenta los efectos de esos cambios en los ingresos administrativos, asegurándose al mismo tiempo de que no haya que financiar con cargo a los recursos básicos una proporción mayor de los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarios. Por tanto, toda reducción de las tasas de los gastos de apoyo se deberá justificar con seguridades de que no repercutirá negativamente en la recuperación de los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias. Con ese fin deberán aplicarse reformas administrativas y adoptar otras medidas que fomenten un apoyo más eficiente a dichas actividades, o se deberá demostrar que unas tasas menores de gastos de apoyo incrementarán los ingresos extrapresupuestarios y generarán economías de escala. Varias de las organizaciones que contestaron al cuestionario destacaron la importancia de la eficiencia administrativa como medio de reducir los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias. Las medidas más importantes a este respecto comprenden una simplificación de los procedimientos administrativos; la normalización y aplicación en mayor escala de la tecnología de la información; el establecimiento de servicios comunes; la descentralización de las funciones administrativas y de la gestión de los proyectos; la subcontratación de distintas actividades; y la sustitución de personal internacional por técnicos profesionales nacionales.

63. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ya han sido autorizados a aceptar contribuciones extrapresu-

puestarias con sujeción a ciertas condiciones (véase el párrafo 17), de forma que tal vez habría que otorgarles la facultad de establecer tasas de los gastos de apoyo a actividades extrapresupuestarias basadas en los principios antes enunciados (en espera de que los órganos legislativos aprueben esos principios). Esa facultad de los jefes ejecutivos para aceptar contribuciones extrapresupuestarias se fundamenta en el carácter incierto e imprevisible de estos recursos o en las grandes dificultades con que se tropieza para que los órganos legislativos acepten esas contribuciones. También se basa en el hecho de que los jefes ejecutivos son los que están en mejor situación de decidir qué actividades extrapresupuestarias tienen cabida en el calendario de ejecución de los programas básicos. Como los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias dependen mucho de la naturaleza de las actividades que se pretende apoyar, será necesario que la tasa o tasas que se apliquen para recuperar esos gastos se establezcan teniendo en cuenta ese factor. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son quienes mejor situados están para tomar decisiones prácticas y oportunas con respecto a las tasas de los gastos de apoyo que convenga aplicar a determinadas actividades extrapresupuestarias. Así como los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema están autorizados a aceptar contribuciones extrapresupuestarias con sujeción a ciertos criterios normativos y requisitos de información, también se les podría autorizar a fijar las tasas de gastos de apoyo aplicables, a condición de que lo hagan atendiéndose a los principios descritos en el párrafo 61 y dando cuenta de ellas a los órganos legislativos.

64. La Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) debería supervisar el proceso de adopción y aplicación de las políticas de gastos de apoyo; a su vez, deberían elaborarse y difundirse directrices para la publicación periódica de informes comparados sobre esas políticas. Las conclusiones de esos informes deberían ser examinadas por el órgano adecuado de la JJE, con el fin de armonizar en todo lo posible los principios rectores de las políticas de gastos de apoyo, y por los jefes ejecutivos, quienes a su vez informarían sobre los resultados de ese examen a sus respectivos órganos legislativos.

65. La delegación en los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de la facultad de establecer las tasas de los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias no supone en modo alguno retirar a los ór-

rganos legislativos la facultad de supervisar la gestión financiera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los órganos legislativos deben seguir vigilando los gastos administrativos generales y otros gastos de apoyo y examinando estas partidas de los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Al hacerlo, los Estados Miembros deberían cerciorar-

se de que las partidas para gastos administrativos y otros gastos de apoyo consignadas en los presupuestos básicos no aumentarán en proporción a los recursos básicos totales y de que los incrementos de los recursos extrapresupuestarios no generaran tampoco un aumento de los gastos administrativos y otros gastos de apoyo financiados con cargo a esos recursos.

Anexo

RESERVAS U OPINIONES DISIDENTES EXPRESADAS POR LAS ORGANIZACIONES ACERCA DE LAS RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES CONEXAS

INTRODUCCIÓN

1. El presente anexo es el primero que ha preparado la DCI en cumplimiento de la petición formulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a la Dependencia en el párrafo 7 de su resolución 56/245, de 24 de diciembre de 2001, de que "estudie la posibilidad de incluir en sus informes, cuando sea posible, las observaciones de las organizaciones participantes sobre las conclusiones y recomendaciones de la Dependencia...".
2. Recabar los comentarios y observaciones de las organizaciones participantes sobre los proyectos de informe de la DCI que es un elemento sistemático del proceso de preparación de los informes. Los Inspectores hacen lo posible por tener en cuenta y recoger, según proceda en la versión definitiva de los informes, los comentarios y las observaciones recibidos sobre cada una de las recomendaciones, así como sobre párrafos determinados del proyecto. Ahora bien, no siempre es posible hacerlo a causa de las dificultades que plantea conciliar opiniones divergentes, en algunos casos, entre las mismas organizaciones (cuando el informe abarca a todo el sistema o se refiere a más de una organización), en otros, entre la Dependencia y la organización u organizaciones.
3. Para atender a la petición de la Asamblea General de manera concisa y para señalar a la atención de los Estados Miembros toda diferencia persistente de opinión, la Dependencia pidió a las organizaciones participantes que le comunicaran las reservas u opiniones disidentes que tuvieran sobre la versión definitiva del informe. En el presente anexo se exponen básicamente esas reservas u opiniones disidentes expresadas por las organizaciones sobre las recomendaciones y conclusiones conexas del informe¹.
4. Por tratarse de un informe sobre la totalidad del sistema, se han solicitado comentarios de todas las organizaciones participantes en la DCI. Se han recibido respuestas y comentarios sobre la versión definitiva del informe de las organizaciones siguientes: las Naciones Unidas, con inclusión de la mayoría de sus programas, fondos y oficinas (el UNICEF, la UNCTAD, el PNUD, el PNUMA, el FNUAP, el PNUFID, el PMA y el ACNUR); la OIT, la FAO, la UNESCO, la OACI, la OMS, la UPU, la UIT, la OMM, la OMI, la OMPI, la ONUDI y el OIEA.
5. Las reservas u opiniones disidentes se exponen en dos partes: en la primera se citan los comentarios de las organizaciones sobre el tema general de informe; en la segunda se recogen los comentarios relativos a conclusiones y recomendaciones específicas.

I. OBSERVACIONES GENERALES

El informe y su insistencia en la armonización de los principios de política relativos a los gastos de apoyo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas fueron bien recibidos por las secretarías de las organizaciones participantes. Sin embargo, la OACI expresó las opiniones siguientes: "La OACI no comparte la opinión de que debe haber una política común de recuperación de gastos en el sistema de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta la diversidad de la índole y la finalidad de las contribuciones extrapresupuestarias y de los programas de cooperación técnica, cada organización debe

¹ Cabe señalar que, siendo ésta la primera vez que la DCI ha seguido este procedimiento, algunas organizaciones se han limitado a repetir sus comentarios anteriores sobre el proyecto de informe o a hacer referencia a ellos. Los comentarios que, a juicio de los Inspectores, no constituyen reservas u opiniones disidentes no se reproducen en el presente anexo.

estar en condiciones de determinar las políticas que sean aceptables a sus órganos rectores y a sus clientes".

II. COMENTARIOS PARTICULARES SOBRE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recomendación 1

Naciones Unidas

"La recomendación 1 tiene menos importancia para las Naciones Unidas que para otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Desde 1974-1975, en el proyecto de presupuesto por programas los recursos extrapresupuestarios se han integrado en los recursos del presupuesto ordinario. A lo largo de los bienios sucesivos, el grado de precisión y otros aspectos de la presentación de los recursos extrapresupuestarios en los proyectos de presupuesto por programas se han modificado de conformidad con las recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Teniendo en cuenta el grado actual de integración, la función de la Comisión Consultiva en relación con los presupuestos de los programas y de las operaciones de mantenimiento de la paz, el proceso extremadamente largo y difícil de examen y aprobación del presupuesto ordinario y el hecho de que los recursos extrapresupuestarios que han dejado de ser objeto de examen y aprobación intergubernamental (salvo los del ACNUR, el OOPS y el PNUMA) siguen formando todavía una proporción relativamente reducida de los recursos totales, [las Naciones Unidas] preferirían que estos recursos no estuvieran sujetos a la aprobación intergubernamental. Hasta que se racionalice el proceso de examen y aprobación del presupuesto de las Naciones Unidas, o hasta que los recursos extrapresupuestarios "no aprobados" pasen a ser una parte todavía más importante de los recursos totales, debería seguir aplicándose la política actual."

FAO

"La FAO está totalmente de acuerdo en que los recursos extrapresupuestarios sólo deben ser aceptados con arreglo a las políticas, finalidades y actividades de la Organización, es decir, que han de guardar conformidad con el orden de prioridad de los programas aprobados por los órganos legislativos... [Sin embargo,] la FAO considera que éste es un asunto mucho más complejo de lo que se puede tratar en el contexto de un informe sobre los gastos de apoyo. Por ejemplo, nos preocupa [en la FAO] que no se reconozca la importante diferencia que hay entre los recursos extrapresupuestarios aportados en apoyo del programa ordinario y los aportados en apoyo de la asistencia de cooperación técnica a nivel de los países. Tampoco se define si la cuantía de los recursos extrapresupuestarios que se han de consignar en el proyecto de presupuesto constituye una opinión descriptiva (es decir, a una previsión de los ingresos probables) o una necesidad normativa (es decir, el volumen de ingresos que se aspira a obtener). En conclusión, a juicio de la FAO, sería mejor plantear el asunto en otro contexto (lo que supondría eliminar la recomendación 1 del presente informe)."

OIT

"El informe plantea otras cuestiones que son mucho más importantes [que su tema central de los gastos de apoyo en relación con las actividades extrapresupuestarias] y ha de dar lugar a un debate más amplio cuando se presente a los órganos legislativos. Una de las cuestiones adicionales que se plantean se refiere a la integración de los recursos extrapresupuestarios con los recursos básicos en los proyectos de presupuesto, y a la definición de prioridades programáticas para los recursos extrapresupuestarios (véase, en particular, el párrafo 8 del informe). Aun cuando se trata de una cuestión compleja, es objeto de un examen un tanto sumario en el informe, y luego se incorpora en las recomendaciones. Este asunto se debe tratar de una manera más detallada o bien suprimirse, por lo menos en las recomendaciones; de otro modo dará origen a confusión en las deliberaciones ulteriores de los órganos legislativos... La DCI no parece reconocer en el informe que los donantes aportan contribuciones extrapresupuestarias para las actividades que les interesan. La Oficina tiene posibilidades extremadamente limita-

das de determinar lo que se puede hacer con dichas contribuciones. Dicho esto, cabe señalar que la OIT se ha beneficiado de asignar un cierto grado de atribuciones discrecionales a su Director General."²

UNESCO

"[En la UNESCO] nos es difícil aceptar la recomendación de que las cantidades extrapresupuestarias sean objeto de aprobación legislativa, dado que, hasta ahora, la Conferencia General sólo aprueba los recursos del presupuesto ordinario en función de los cuales se asignan las cuotas de los Estados miembros. Hemos mantenido siempre la posición de que los fondos extrapresupuestarios son indicativos y de que no hay ninguna certeza de que los fondos prometidos se reciban, lo que causa graves dificultades para la planificación."³

Recomendación 3

FAO

"La FAO acepta la recomendación 3, pero no la premisa implícita en el texto precedente (es decir, en el resumen)... a nuestro modo de ver [de la FAO], este texto... parece negar la utilidad de las prácticas usuales de contabilidad de los gastos como medio apropiado para elaborar datos de gestión eficaz que sirvan de base a las decisiones. A juicio de la FAO, es conveniente, tal como se recomienda, pedir que se tenga en cuenta la relación costo-beneficio de cualquier método utilizado para determinar los gastos, pero no es acertado llegar a la conclusión, a partir de las limitadas pruebas disponibles, de que una determinada metodología no es apropiada o eficaz en función de los costos."⁴

Recomendación 4

OACI

"En relación con los intereses recibidos por los fondos depositados para actividades extrapresupuestarias, la OACI considera que esos intereses deben ser devuelto a los donantes, dado que los gastos de apoyo completos se han recuperado ya de ellos. Éstos podrán decidir entonces cómo utilizar los ingresos derivados de los intereses. La posición de la OACI se basa en las consideraciones siguientes: a) teniendo en cuenta el carácter precario de los ingresos derivados de los intereses, no es posible basarse en ellos como fuente de ingresos para cubrir los gastos de su Oficina de Cooperación Técnica, que ha de funcionar sobre una base de autofinanciación; b) el reintegro de los intereses es coherente con el requisito de la OACI de que los fondos de cada proyecto se depositen antes de su ejecución...; c) como en los cargos en concepto de gastos de apoyo de los proyectos de su programa de cooperación técnica

² En sus comentarios sobre esta recomendación, la OIT ha señalado también que "da una indicación de las actividades extrapresupuestarias en sus presentaciones del presupuesto ordinario. Además, en las reuniones del Comité de Cooperación Técnica del Consejo de Administración, la OIT informa sistemáticamente al Consejo acerca de los recursos, los gastos y las actividades relacionados con las actividades extrapresupuestarias. La Oficina indica también en sus propuestas lo que puede hacer si se aportan recursos extrapresupuestarios adicionales".

³ Recientemente la UNESCO decidió "indicar como base para la acción una suma global para el presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios, que corresponde a los "proyectos existentes" para los que efectivamente se han recibido fondos de utilización en el nuevo bienio...; esta suma global irá seguida de sumas desglosadas correspondiente al presupuesto ordinario y a los recursos extrapresupuestarios".

⁴ Cabe señalar en este contexto que la OMS, por ejemplo, ha expresado la opinión siguiente sobre la misma conclusión y recomendación: "La OMS está de acuerdo con esta recomendación. Acertadamente, la DCI manifiesta su escepticismo acerca de la utilidad para la contabilidad de gestión de éstos "estudios detallados de distribución del tiempo engorrosos, costosos y lentos". Por lo general, en ellos se utiliza un criterio basado en la recuperación de los gastos adicionales para determinar de los gastos de apoyo; en cambio, la DCI pone de relieve que el proceso de definir los gastos adicionales supone un elemento inevitable de juicio subjetivo. La OMS hizo un estudio de ese tipo antes de que la Junta Ejecutiva examinara, en 1996, la posibilidad de adoptar una tasa más elevada de gastos de apoyo a los programas. Se han hecho estudios que demuestran que los "verdaderos" gastos de apoyo efectuados por la OMS para prestar la totalidad de los servicios administrativos a un determinado programa u organismo extrapresupuestario han sido por lo general muy superiores a la actual tasa aprobada del 13%. Sin embargo, la Junta Ejecutiva no aprobó la adopción de una tasa más elevada".

se tiene ya en cuenta el gasto total estimado de la ejecución de los proyectos, la retención del interés sería fundamentalmente injusta."

OIT

"No corresponde a los órganos legislativos determinar lo que se puede o no hacer con los intereses devengados por los fondos extrapresupuestarios. Los fondos extrapresupuestarios pertenecen a los donantes. Cualquier interés devengado por estos "fondos en fideicomiso" pertenece al donante salvo que decida expresamente otra cosa. Es posible que en los reglamentos financieros de algunas organizaciones no se prevea esta contingencia, pero no ocurre así en la OIT."

PNUMA

"[En el PNUMA] estamos de acuerdo con todas las recomendaciones, salvo con la recomendación 4... Algunos donantes insisten en que los ingresos derivados de los intereses devengados por sus contribuciones extrapresupuestarias pertenecen al donante y han de ser devueltos a éste; otros donantes están dispuestos a permitir que el organismo del caso conserve los intereses siempre que al utilizarlos se atienda a las opiniones del donante... En el caso del PNUMA, muy frecuentemente los intereses se utilizan en apoyo de las actividades que no cuentan con recursos suficientes."

PNUD

"La Junta Ejecutiva no determina la utilización de los intereses. Mediante acuerdo con los donantes, se decide si los intereses se conservan o se devuelven."

Recomendación 6

OIT

"En esta recomendación se da por sentada la insatisfacción [de los donantes] respecto del cargo del 13%, insatisfacción que la OIT sólo ha advertido en una medida limitada. Hasta el momento, la mayoría de los donantes multilaterales o bilaterales no han planteado esta cuestión en absoluto."

OMS

"Se trata de una sugerencia extremadamente interesante de la DCI para conseguir una mayor flexibilidad en los gastos de apoyo a los programas y dar a organizaciones, tales como la OMS la posibilidad de competir en mayor pie de igualdad con otras organizaciones que ya aplican esa práctica. Sin embargo, también hay desventajas en transferir algunos elementos de los gastos de la "categoría global" (basada en una tasa uniforme de gastos de apoyo a los programas) a los elementos de gastos directos, reembolsables individualmente, por definición: en primer lugar, toda transferencia de este tipo puede dar lugar a sugerencias de que se haga una reducción correspondiente en la lista de elementos permisibles de los gastos de apoyo a los programas, lo que a su vez puede dar lugar a que se pida una disminución global de la tasa normal de gastos de apoyo a los programas; en segundo lugar, el informe reconoce implícitamente, como se indica en la recomendación 1, que los recursos extrapresupuestarios se canalizan cada vez más hacia la actividad programática integrada de una organización, y que es conveniente que así sea. En cambio, recurrir a los gastos directos puede tener como resultado, en definitiva, que se promuevan las donaciones para proyectos determinados, la fragmentación de los programas y la microgestión. Esta observación se aplica, en especial, al apoyo prestado por fundaciones."

Recomendación 9

OMS

"Estamos de acuerdo [en la OMS] en que es obligación básica de toda administración esforzarse continuamente por lograr una eficiencia máxima de los servicios administrativos, pero consideramos que los resultados así obtenidos no deben ser considerados "propiedad" exclusiva de la parte extrapresupuestaria de las actividades de la Organización."