

**POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA
ADMINISTRACIÓN DE FONDOS FIDUCIARIOS
EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA
DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

*Istvan Posta
Cihan Terzi*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2010



Naciones Unidas

JIU/REP/2010/7
Español
Original: inglés

**POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA
ADMINISTRACIÓN DE FONDOS FIDUCIARIOS
EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA
DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

*Istvan Posta
Cihan Terzi*

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas
Ginebra, 2010**

Resumen ejecutivo

Políticas y procedimientos para la administración de fondos fiduciarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2010/7

Objetivo

Examinar las políticas, normas y reglamentos en vigor en relación con la gestión y administración de fondos fiduciarios, así como las principales tendencias del volumen y el uso generales de los fondos fiduciarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, para detectar los problemas concretos de la gestión de los diferentes tipos de fondos fiduciarios, así como las mejores prácticas en la administración de dichos fondos, con miras a promover la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión y administración de los fondos fiduciarios.

Principales observaciones y conclusiones

El informe contiene 13 recomendaciones, 4 de las cuales están dirigidas a los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, 5 a sus jefes ejecutivos, 3 a la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y 1 a los jefes de auditoría interna de las organizaciones.

En los últimos tres bienios se ha registrado un aumento general de la financiación de los fondos fiduciarios dentro del sistema de las Naciones Unidas. El elevado número de fondos fiduciarios que utilizan diferentes mecanismos y modalidades de financiación ha llevado a una fragmentación de la estructura de financiación. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían fortalecer la gestión integrada de los recursos ordinarios y extrapresupuestarios y ampliar sus iniciativas para invitar a los donantes a incrementar la porción y el volumen de los recursos asignados a los fondos fiduciarios temáticos y otro tipo de financiación común a fin de que los recursos extrapresupuestarios, incluidos los correspondientes a los fondos fiduciarios, se ajusten a las prioridades estratégicas y programáticas de las organizaciones para facilitar una gestión más eficiente de los fondos fiduciarios (**Recomendaciones 1 y 2**).

Los reglamentos, normas, políticas y otras publicaciones administrativas que rigen la gestión de los fondos fiduciarios figuran en distintos documentos, modelos de informes, etc. Posteriormente también se han enmendado por medio de comunicaciones y memorandos internos en varios casos. Los documentos no suelen ser accesibles, o por lo menos fácilmente accesibles, a todo el personal que participa en la administración de fondos fiduciarios. Los instrumentos jurídicos en vigor para la administración y gestión de fondos fiduciarios deberían consolidarse y estar disponibles y ser accesibles en un formato fácil de utilizar para todo el personal interesado (**Recomendación 4**).

Aunque las organizaciones hayan celebrado marcos o acuerdos de asociación de largo plazo con algunos donantes, en la mayoría de los casos son comunes las negociaciones individuales con los donantes que solicitan la inclusión de nuevas disposiciones, requisitos y condicionalidades, lo que incrementa considerablemente el volumen de trabajo de las organizaciones. Estas deberían, en la medida de lo posible, tratar de utilizar marcos y acuerdos de asociación de largo plazo, así como otros instrumentos normalizados para sus fondos fiduciarios. Esto se refiere, en particular, a la presentación de informes sobre fondos fiduciarios.

Se requiere la armonización de las políticas y los principios relativos a los fondos fiduciarios y las actividades financiadas con cargo a otros recursos extrapresupuestarios, en particular una norma clara sobre los gastos de apoyo a los programas y las categorías de gastos que han de cargarse directamente a fin de prevenir la competencia desleal de recursos entre las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y velar por la comparabilidad y la transparencia plenas en relación con los gastos administrativos y de apoyo para los fondos fiduciarios (**Recomendaciones 6 y 7**).

Habida cuenta del volumen y número creciente de fondos fiduciarios y los riesgos inherentes conexos, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían fortalecer el alcance de la auditoría de los fondos fiduciarios, incluidas las cuestiones relacionadas directamente con el funcionamiento y la gestión de los fondos fiduciarios grandes y otros recursos presupuestarios (**Recomendación 11**). Al mismo tiempo, deberían velar por que los riesgos relacionados con la gestión y administración de los fondos fiduciarios se evaluaran y se adoptaran las medidas necesarias para administrarlos (**Recomendación 3**).

Se ha registrado un importante aumento del volumen y número de fondos fiduciarios de donantes múltiples. Aunque en general se ha establecido un buen marco institucional para dichos fondos, se deberían abordar algunas cuestiones administrativas. Debería examinarse el funcionamiento del marco vigente y la experiencia adquirida en relación con los fondos fiduciarios de donantes múltiples y, en particular, debería mejorarse su gobernanza y el alcance de la auditoría (**Recomendaciones 12 y 13**).

Recomendaciones que se someten a la consideración de los órganos legislativos

Recomendación 1

Los órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas deberían fortalecer la gestión integrada de los recursos del presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios a fin de que estos últimos, en particular los fondos fiduciarios, se ajustaran a las prioridades estratégicas y programáticas de las organizaciones.

Recomendación 2

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían invitar a todos los donantes a responder favorablemente a las iniciativas adoptadas por las organizaciones para incrementar la porción y el volumen de los fondos fiduciarios temáticos y otro tipo de financiación común, con miras a facilitar una gestión más eficiente de los fondos fiduciarios.

Recomendación 7

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían examinar las políticas y los principios armonizados de recuperación de los gastos para los fondos fiduciarios y las actividades financiadas con cargo a otros recursos extrapresupuestarios, una vez que se hubieran acordado con la Junta de los jefes ejecutivos, con miras a actualizar las políticas de recuperación de los gastos de sus organizaciones, según proceda.

Recomendación 12

La Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) debería incluir en su programa la experiencia adquirida y las lecciones extraídas de las operaciones de la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del PNUD con miras a presentarlas al Consejo Económico y Social para su examen en el marco de las revisiones amplias trienal y cuatrienal de la política.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen ejecutivo		iii
Siglas		vi
I. Introducción	1–13	1
A. Objetivo y actividades principales	1–8	1
B. Antecedentes	9–13	2
II. Volumen, tendencias y dinámica	14–27	5
III. Principales riesgos de la gestión de fondos fiduciarios	28–32	11
IV. Bases institucionales	33–52	13
A. Marco legislativo	33–38	13
B. Relaciones entre las organizaciones y los donantes	39–48	14
C. Estructura de gobernanza de los fondos fiduciarios	49–52	16
V. Cuestiones administrativas y financieras	53–103	18
A. Recuperación de los gastos	53–66	18
B. Presentación de informes sobre fondos fiduciarios	67–73	22
C. Reserva operacional	74–76	23
D. Ingresos por concepto de intereses de los fondos fiduciarios	77–79	24
E. Delegación de autoridad	80–86	25
F. Introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público	87–89	26
G. Cierre de los fondos fiduciarios	90–92	27
H. Auditoría de los fondos fiduciarios	93–99	28
I. Evaluación de los fondos fiduciarios	100–103	30
VI. Fondos fiduciarios de donantes múltiples	104–117	31
 Anexos		
I. Distribución de los recursos entre el presupuesto ordinario y los fondos fiduciarios		36
II. Distribución de los fondos fiduciarios por donante		38
III. Tasas de gastos de apoyo a los programas aplicadas a los fondos fiduciarios en determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas		39
IV. Oficina de fondos fiduciarios de donantes múltiples del PNUD		42
V. Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección		44

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BASD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
OTPCE	Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDOCO	Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

A. Objetivo y actividades principales

1. Como parte de su programa de trabajo para 2010, la Dependencia Común de Inspección, en respuesta a una sugerencia de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) llevó a cabo una revisión de las políticas y procedimientos para la administración de los fondos fiduciarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

2. Su objetivo fue examinar las políticas y las principales tendencias de los fondos fiduciarios en relación con el volumen y uso general de estos fondos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las normas y los reglamentos generales y específicos en vigor en relación con la gestión de fondos fiduciarios, y detectar los problemas concretos en la gestión de diferentes tipos de fondos fiduciarios, así como las mejores prácticas en materia de administración de fondos, con miras a promover la coherencia en todo el sistema. El examen se centró solo en los aspectos administrativos y de gestión de los fondos fiduciarios y no incluyó cuestiones programáticas. Abordó las relaciones de las organizaciones con los países donantes y otros donantes, entre otras cosas la reserva de fondos para un fin determinado, el cumplimiento de requisitos en materia de presentación de informes y otras condiciones; la división de responsabilidades en la administración de fondos fiduciarios, incluida la delegación de autoridad; las políticas de recuperación de los gastos; cuestiones de contabilidad y gestión financiera; y problemas de supervisión respecto de la administración y gestión de fondos fiduciarios, en particular los relacionados con la supervisión, evaluación y auditoría de los fondos fiduciarios.

3. De conformidad con las normas y directrices internas de la Dependencia Común de Inspección y sus procedimientos de trabajo internos, la metodología que se siguió en la preparación del presente informe consistió en un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas y análisis pormenorizados. Se celebraron entrevistas en Ginebra, Nueva York, Viena, Roma, París y Bangkok con funcionarios de casi todas las organizaciones participantes de la Dependencia, además de la secretaria de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (UNDOCO) y la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En vista de la amplia gama de cuestiones examinadas, no fue posible llevar a cabo un análisis pormenorizado de todas ellas en cada organización del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, si se hace referencia a algunas organizaciones en un contexto determinado, esto tiene por objeto suministrar ejemplos, y no significa necesariamente que la situación en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sea semejante o diferente.

4. El examen incluyó las organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) indicaron que no financiaban actividades importantes con cargo a fondos fiduciarios. La Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) suministraron datos estadísticos sobre los fondos fiduciarios pero no respondieron por escrito el cuestionario. No se recibió información de la Unión Postal Universal (UPU). Habida cuenta de que se recibió información mediante respuestas escritas de la abrumadora mayoría de las organizaciones y de que las entrevistas realizadas por los inspectores en diferentes lugares de destino abarcaron la mayor parte de la actividad financiada con cargo a los fondos fiduciarios de las organizaciones

participantes, las tendencias y prácticas detectadas en relación con la gestión de los fondos fiduciarios pueden considerarse representativas de todo el sistema.

5. Como es habitual, se recabaron observaciones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe y se las tuvo en cuenta en el informe final.

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del Estatuto de la Dependencia Común de Inspección, el texto definitivo del informe estuvo precedido de la celebración de consultas entre los Inspectores de manera de someter las conclusiones y recomendaciones a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

7. Para facilitar la utilización del informe y la puesta en práctica de sus recomendaciones, así como la supervisión de esta, en el anexo V figura un cuadro en el que se indica si el informe es presentado a las organizaciones de que se trata para que tomen medidas o para su información. En el cuadro se señalan las recomendaciones de interés para cada organización y se especifica si requieren una decisión de su órgano legislativo o rector o si su jefe ejecutivo puede llevarlas a la práctica.

8. Los Inspectores desean expresar su reconocimiento a quienes les prestaron ayuda en la preparación del informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y de tan buen grado compartieron sus conocimientos y experiencia.

B. Antecedentes

9. No existe una definición acordada del término "fondo fiduciario" dentro del sistema de las Naciones Unidas. La Secretaría de las Naciones Unidas define el fondo fiduciario como una "cuenta establecida con un mandato específico o con arreglo a acuerdos específicos para registrar ingresos y gastos de contribuciones voluntarias con el objeto de financiar total o parcialmente el costo de actividades acordes con los objetivos y las políticas de la organización"¹. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas usan diferentes términos y definiciones. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) denomina "fondos en fideicomiso" a dichos fondos, que define como "contribuciones aceptadas por la organización para financiar actividades extrapresupuestarias acordadas previamente con el donante. Se establecen mediante un acuerdo específico con el donante. Los fondos en fideicomiso son el arreglo más apropiado para estructurar las contribuciones de un donante único ante el cual la UNESCO se considera responsable de presentar informes financieros sobre los recursos prometidos para la ejecución de un proyecto determinado"². La Organización Mundial de la Salud (OMS) utiliza el término "contribuciones voluntarias básicas" en sus comunicaciones oficiales. Se trata de fondos con fines específicos y sin fines específicos para financiar los objetivos establecidos del Programa Estratégico, pero en muchos aspectos hay grandes semejanzas con los fondos fiduciarios temáticos o destinados a proyectos determinados. Algunas organizaciones no definen los fondos fiduciarios, o la definición es muy general, aunque sus reglamentos financieros, así como otras directrices y manuales administrativos se refieren a fondos fiduciarios y reglamentan y rigen su uso.

10. El hecho de que no haya una terminología ni definición generalmente aceptadas de los fondos fiduciarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas causó dificultades durante el examen, en particular en lo que se refiere a su alcance y la exactitud de los datos recibidos. En el curso del examen, se utilizaron los términos siguientes: **recursos del presupuesto ordinario**, por los que se entienden las cuotas de los Estados Miembros al presupuesto de la organización; **recursos extrapresupuestarios**, entendidos

¹ ST/SGB/188, anexo, párr. 2.

² Manual Administrativo de la UNESCO, 16 de noviembre de 2009, párr. 2.5.

como contribuciones voluntarias adicionales a la organización, distintas de las cuotas; y **fondos fiduciarios**, vale decir, parte de los recursos extrapresupuestarios suministrados a las organizaciones sobre la base de acuerdos específicos con los donantes para fines concretos. Los ingresos y gastos correspondientes se registran y comunican a los donantes por separado y los donantes siguen siendo propietarios de los fondos hasta su cierre. Los Inspectores observaron que en algunas organizaciones ciertas contribuciones extrapresupuestarias no se registraban como fondos fiduciarios aunque tenían las características de estos. Además, en algunos casos, era difícil diferenciar a los fondos fiduciarios de otro tipo de contribuciones voluntarias, por ejemplo, las cuentas especiales. Así pues, los Inspectores usaron datos e información recibida de las organizaciones, y se basaron en ellos, para establecer las principales tendencias y la dinámica de los volúmenes y tipos de fondos fiduciarios.

11. El uso de fondos fiduciarios para diversas actividades en diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es una práctica generalizada. En la última década, las contribuciones voluntarias, incluidas las de los fondos fiduciarios, aumentaron considerablemente y se constituyeron en una importante fuente de financiación de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En la gran mayoría de estas organizaciones el aumento de las contribuciones voluntarias fue mayor que el aumento de los recursos del presupuesto ordinario. En casi todas las organizaciones, el volumen general de los fondos fiduciarios también aumentó durante este período. La mayor parte de estos fondos fiduciarios se destinó a la financiación de proyectos específicos, a fondos de autobeneficio o fondos temáticos. Desde 2004, se ha observado un incremento importante de la cantidad y el volumen de fondos respecto de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, que se han constituido en una modalidad popular de financiación, por ejemplo, en la esfera de la asistencia humanitaria, la financiación para la transición, la consolidación de la paz, el desarrollo y otras actividades en los países del sistema de las Naciones Unidas.

12. Algunas organizaciones (como el PNUD y la UNESCO) prestaron mayor atención a estos acontecimientos y actualizaron sus políticas, normas y reglamentos para administrar las contribuciones voluntarias, incluidos los fondos fiduciarios, en tanto que otras (como la Secretaría de las Naciones Unidas) prestaron menos atención a estos acontecimientos. La administración y gestión de los fondos fiduciarios de estas últimas organizaciones siguen regidas por reglamentos y normas aprobados hace más de 20 años. También varía considerablemente el nivel de detalle de los reglamentos, normas y políticas que rigen la administración y gestión de los fondos fiduciarios. Algunas organizaciones han elaborado directrices y manuales pormenorizados para sus fondos fiduciarios a fin de complementar las disposiciones de su reglamento financiero que suelen ser de carácter general, en tanto que otras no lo han hecho. Por consiguiente, en estas últimas, la administración y gestión de los fondos fiduciarios suele llevarse a cabo según las necesidades, lo que supone costos de transacción más elevados, en lugar de utilizar una metodología estructurada, coherente y más eficiente.

13. Nunca se ha realizado un examen en todo el sistema de la gestión y administración de los fondos fiduciarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En 1972, la Dependencia Común de Inspección publicó un informe sobre los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas (JIU/REP/72/1) que abarcó determinados aspectos de la administración de los fondos fiduciarios en las Naciones Unidas, sus fondos y programas. Otros informes de la Dependencia se han ocupado de determinados aspectos de la cuestión, como los informes de la Dependencia sobre las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: su repercusión en la ejecución de los programas y las estrategias de movilización de recursos (JIU/REP/2007/1), y sobre los gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2002/3). Además, los auditores externos e internos de las

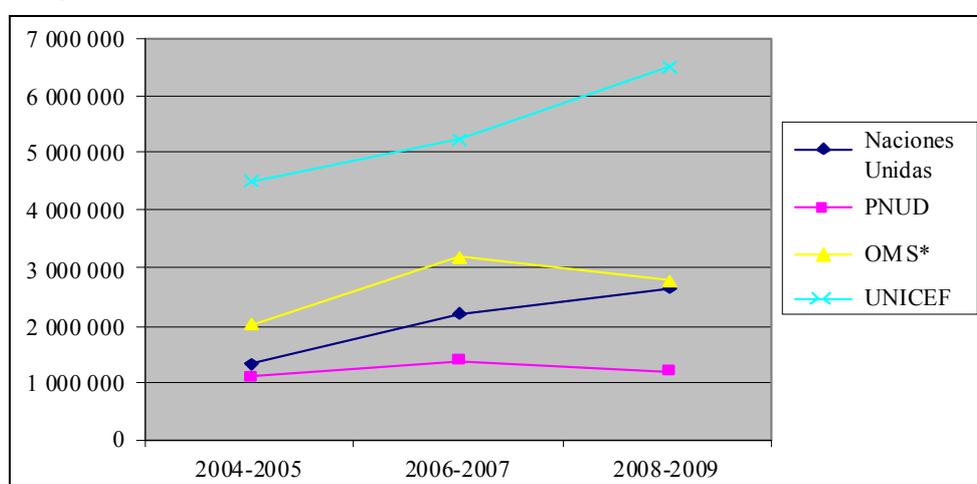
organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus oficinas de evaluación han publicado diversos informes que tratan de la administración y gestión de los fondos fiduciarios. Esos informes, así como las deliberaciones y el debate en curso en el seno de la Junta de los jefes ejecutivos, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) sobre las cuestiones pertinentes, como las políticas de recuperación de los gastos, las categorías de gastos y las cuestiones relacionadas con los fondos fiduciarios de donantes múltiples, se tuvieron en cuenta en el contexto apropiado.

II. Volumen, tendencias y dinámica

14. Se ha registrado un aumento general de la financiación de los fondos fiduciarios dentro del sistema de las Naciones Unidas en los últimos tres bienios, de unos 12.100 millones de dólares de los Estados Unidos en el bienio 2004-2005 a unos 15.100 millones de dólares en 2006-2007, y unos 16.800 millones de dólares en el bienio 2008-2009³. El aumento del volumen de financiación de los fondos fiduciarios es un fenómeno general en todo el sistema y afecta tanto a los fondos y programas de las Naciones Unidas como a los organismos especializados. El mayor aumento se observó en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), las Naciones Unidas, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Gráfico 1

Dinámica de los fondos fiduciarios en los últimos tres bienios en organizaciones con grandes volúmenes de fondos fiduciarios



15. Dentro del aumento general en el volumen de financiación de los fondos fiduciarios administrados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se ha registrado un incremento considerable de la financiación por medio de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, y los compromisos acumulados de los donantes ascendieron a unos 4.500 millones de dólares entre 2004 y 2009⁴. Al 31 de diciembre de 2009, la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples había transferido 3.020 millones de dólares. La distribución de transferencias entre las organizaciones participantes figura en el anexo IV.

16. En lo que respecta a la fuente de los fondos fiduciarios⁵, en el bienio 2008-2009 los Estados Miembros aportaron la principal proporción (61%), seguidos de donantes privados (19%). Las contribuciones de otras organizaciones de las Naciones Unidas y de organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas representaron el 9% y el 11% respectivamente, en el mismo período. En los últimos tres bienios, se ha registrado una disminución de las contribuciones de los Estados Miembros de

³ Véase el gráfico 1 y el anexo II.

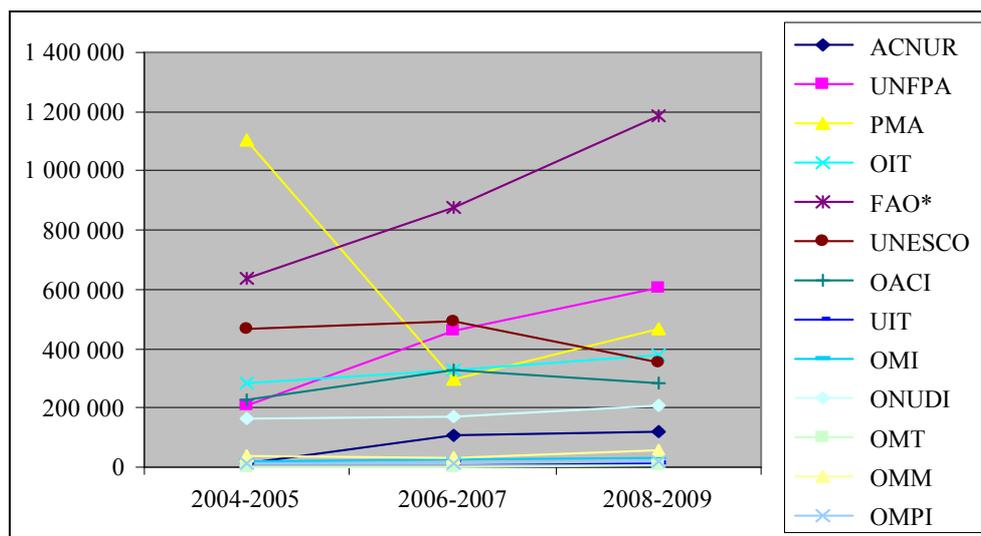
⁴ Compromisos de los donantes en relación con los fondos fiduciarios de donantes múltiples de las Naciones Unidas, administrados por la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples al 31 de diciembre de 2009 (<http://mdtf.undp.org>); véase también el diagrama que figura en el párrafo 105 *infra*.

⁵ Porcentaje calculado sobre la base de los datos contenidos en el anexo II, con excepción de la OMS, el PNUD y el ACNUR, organizaciones que no suministraron un desglose por categoría de donantes. La categoría de donantes privados también incluye otros donantes.

aproximadamente el 7%. Durante el mismo período, se observó también un aumento de las contribuciones a los fondos fiduciarios de las organizaciones internacionales (alrededor del 8%) y de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (aproximadamente el 5%). Estas últimas tal vez guarden relación con el hecho de que una parte de las contribuciones de los Estados Miembros se aporta por conducto de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, que en las estadísticas de las organizaciones participantes figuran como recursos de otras organizaciones de las Naciones Unidas.

Gráfico 2

Dinámica de los fondos fiduciarios en los últimos tres bienios en organizaciones con volúmenes pequeños de fondos fiduciarios



Fuente: Información suministrada por las organizaciones.

17. La principal fuente de financiación de fondos fiduciarios siguen siendo los países miembros que aportan contribuciones principalmente mediante fondos fiduciarios bilaterales. No obstante, en algunas organizaciones como la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el UNICEF, los recursos financieros aportados por otras organizaciones internacionales e instituciones financieras o por conducto de ellas también son considerables y han aumentado en los últimos años⁶. Las organizaciones tienen más experiencia trabajando con gobiernos, ya que están en contacto permanente por medio de representantes en los respectivos órganos legislativos, lo que facilita la recaudación de fondos, la movilización de recursos, así como la celebración, por medio de las redes establecidas, de acuerdos marco y de asociación con algunos de los principales países donantes, lo que posibilita la programación multianual de esos recursos.

18. Las contribuciones a los fondos fiduciarios de los donantes privados son limitadas pero en general están aumentando ligeramente. La excepción en este sentido es el UNICEF, que tiene una tradición de larga data de cooperación con el sector privado, en particular por conducto de los comités nacionales pro UNICEF. En el bienio 2004-2005 una tercera parte de sus recursos de fondos fiduciarios provino de donantes privados y en el bienio 2008-2009 estos se redujeron a aproximadamente una quinta parte, aunque siguen siendo elevados respecto de los de otras organizaciones. En la mayoría de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas las contribuciones a los fondos fiduciarios por parte del sector privado son de carácter específico y casi siempre también

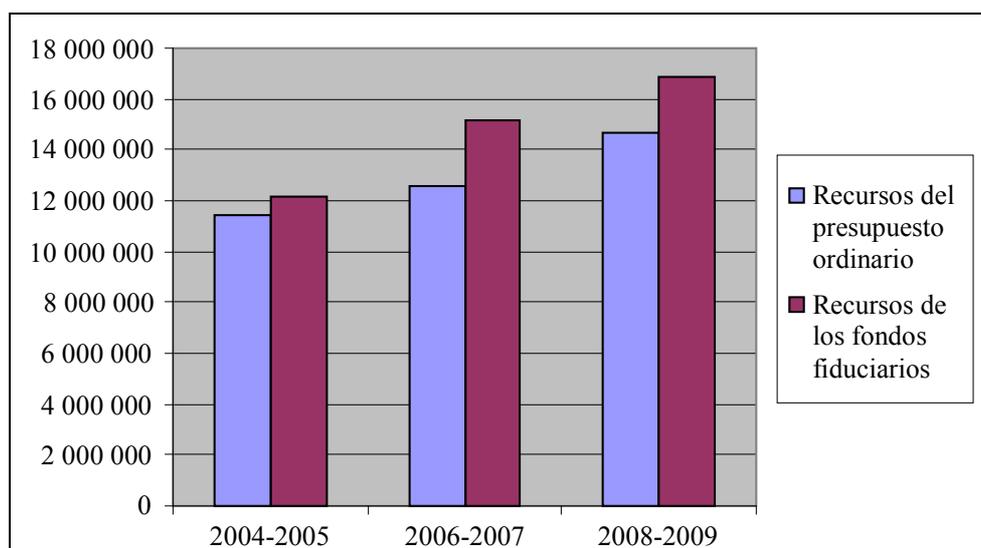
⁶ Véase el cuadro que figura en el anexo II.

son dictadas por los donantes y no por las necesidades y prioridades de las organizaciones. Otro problema es que por lo general estas fundaciones privadas tienen escasa o ninguna experiencia trabajando con organizaciones de las Naciones Unidas y viceversa, y por consiguiente la movilización de recursos es más difícil que en el caso de los donantes públicos. Además, alcanzar acuerdos oficiales también lleva tiempo y trabajo y tiene consecuencias jurídicas y aspectos desconocidos para ambas partes. No obstante, algunas organizaciones como la UNESCO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la OMS, comenzaron a elaborar una estrategia para mejorar la recaudación de fondos y la cooperación con los donantes privados, con miras también a atraer un número creciente de contribuciones del sector privado para los fondos fiduciarios. Se informó a los Inspectores de que los donantes privados, en particular las fundaciones privadas que trabajan en el ámbito del cuidado del niño, la salud y las enfermedades, podrían ser una importante fuente adicional de recursos para los fondos fiduciarios, tanto a nivel mundial, como regional y nacional. Aunque el posible aumento de los fondos del sector privado en muchas organizaciones tiene sus límites debido al carácter específico del mandato, la cooperación con ellas permitiría ampliar la base de donantes y tal vez también tuviera un efecto positivo en la mejora de la imagen de las organizaciones. Los Inspectores coinciden con esta observación, en el entendimiento de que estas contribuciones deberían ser impulsadas por las organizaciones, de conformidad con sus necesidades y prioridades.

19. El volumen creciente de fondos fiduciarios responde a la tendencia general al aumento de las contribuciones extrapresupuestarias y voluntarias en todo el sistema, al tiempo que se mantiene el mismo nivel o se aumentan solo ligeramente los recursos del presupuesto ordinario. Esto se ha traducido en la asignación de una proporción mayor de recursos a los fondos fiduciarios en relación con los recursos del presupuesto ordinario en la gran mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Además de afectar a la programación, planificación y presupuestación de las organizaciones, esta situación es una importante fuente de fragmentación de la estructura de financiación de las organizaciones. El gráfico 3 muestra los recursos generales del presupuesto ordinario y de los fondos fiduciarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los últimos tres bienios.

Gráfico 3

Dinámica de los recursos de los presupuestos ordinarios y de los fondos fiduciarios en los últimos tres bienios



Fuente: Datos de la Junta de los jefes ejecutivos (A/65/187) para los presupuestos ordinarios; respuestas al cuestionario de la Dependencia Común de Inspección para los fondos fiduciarios.

Presupuesto integrado

20. A diferencia de la práctica anterior en que las contribuciones a los fondos fiduciarios, así como otras contribuciones voluntarias, se gestionaban de forma independiente del programa y el presupuesto ordinarios como una fuente de ingreso adicional y mayormente específica, las organizaciones han comenzado a elaborar programas y presupuestos integrados que abarcan tanto los recursos ordinarios como los extrapresupuestarios, incluidos los correspondientes a fondos fiduciarios, que con frecuencia se complementan mediante un marco estratégico o un enfoque basado en los resultados, o ambas cosas, que exponen las prioridades estratégicas de corto y mediano plazo de la organización. Se señalaron a la atención de los Inspectores las buenas prácticas conexas de la FAO, la OMS, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA y el UNICEF.

21. Aunque las prioridades de los donantes siguen desempeñando un papel importante y con frecuencia decisivo, se informó a los Inspectores de que el enfoque integrado de planificación de los programas basado en las prioridades mediante programas, presupuestos y marcos estratégicos integrados creaban mejores condiciones para garantizar que los recursos asignados a los fondos fiduciarios estuvieran más orientados a los programas y se ajustaran en mayor grado a las necesidades y prioridades de las organizaciones. También se informó a los Inspectores de que algunas organizaciones habían rechazado ofrecimientos de financiación para fondos fiduciarios, cuando los objetivos y las condiciones conexas los hacían incompatibles con las prioridades o los mandatos estratégicos de las organizaciones.

22. Las organizaciones agrupan los fondos fiduciarios en formas diferentes, pero la más frecuente consiste en distinguir entre fondos para proyectos específicos, fondos de autobeneficio (que ofrece el país beneficiario), fondos temáticos (para fines determinados amplios o de carácter temático) y fondos fiduciarios de donantes múltiples. Debido a las diferentes clasificaciones y los problemas contables causados por la falta de una separación nítida entre los diversos tipos de fondos fiduciarios, los datos en las respuestas escritas no fueron totalmente comparables y no permitieron la evaluación ni la comparación de las proporciones entre los diferentes tipos de fondos fiduciarios. Los fondos fiduciarios de autobeneficio en gran medida corresponden a organizaciones o países determinados, y en algunas regiones (como América Latina o la región árabe) y esferas de actividad (por ejemplo, educación, alimentación), pueden ser considerables. En general el volumen de fondos fiduciarios temáticos es bajo, aunque en algunas organizaciones puede representar alrededor del 20% al 30%. En el caso del mecanismo de fondos fiduciarios de donantes múltiples está muy por debajo del 10%, pero en algunas organizaciones es una modalidad de rápido crecimiento.

Fragmentación de los recursos

23. A pesar de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y del Programa de Acción de Accra⁷, los datos indican que, en general, la asignación de recursos extrapresupuestarios para fines determinados y la distribución de recursos por medio de fondos fiduciarios continúan siendo una práctica común. El número de fondos fiduciarios y su volumen de financiación varían considerablemente en las diferentes regiones debido a la naturaleza diferente de sus actividades y prácticas de financiación. En general, se observó que la gran mayoría de los fondos fiduciarios, con excepción de algunos fondos fiduciarios temáticos grandes y los fondos fiduciarios de donantes múltiples, estaban claramente destinados a fines especiales y a proyectos específicos, e imponían requisitos de presentación de informes estrictos a los donantes. Esto se traducía en volúmenes algo

⁷ La Declaración de París es un acuerdo internacional aprobado el 2 de marzo de 2005 por el cual los gobiernos se comprometen a seguir incrementando las iniciativas tendientes a mejorar la eficacia de la ayuda.

pequeños en promedio, lo que causaba la fragmentación de la actividad y también llevaba a costos de transacción más elevados. La mayoría de las organizaciones tenían varios cientos de fondos fiduciarios. Por ejemplo, en el bienio 2008-2009, las Naciones Unidas tenían unos 450 fondos fiduciarios con un volumen de financiación total de 2.600 millones de dólares; la OIT tenía unos 939 fondos fiduciarios con un volumen total de 378 millones de dólares; el PMA tenía unos 290 fondos fiduciarios con un volumen total de financiación de 465 millones de dólares; y la ONUDI tenía 779 fondos fiduciarios con un volumen total de 205 millones de dólares⁸. Aunque hay diferencias considerables en los volúmenes de financiación de los fondos fiduciarios entre las organizaciones y en todo el sistema en lo que se refiere a las cifras reales y el volumen promedio, los Inspectores observaron que, en general, el volumen de financiación promedio de los fondos fiduciarios, con algunas excepciones, era relativamente bajo, aunque estaba aumentando ligeramente.

24. Varias organizaciones, como las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el PNUD, el UNFPA y el UNICEF, han comenzado a establecer grupos de fondos fiduciarios o fondos fiduciarios temáticos que permiten a los donantes suministrar recursos con fines determinados más amplios para una esfera temática específica adaptada a la prioridad de la organización. A este respecto, los Inspectores opinan que el enfoque basado en los fondos fiduciarios temáticos adoptado por el UNFPA o el UNICEF podría considerarse una buena práctica. Garantiza una mayor adaptación al marco de planificación y resultados estratégicos de la organización, permite la financiación multianual, facilita la contabilidad y gestión financiera más eficientes y se traduce en la presentación de informes anuales consolidados a todos los donantes, en lugar de informes individuales, con la consiguiente reducción de los costos de transacción totales.

25. Varias organizaciones (por ejemplo, las Naciones Unidas, la UNCTAD y el UNFPA) también se han esforzado por reducir el número de fondos fiduciarios y lo han logrado. No obstante, los Inspectores opinan que es necesario adoptar nuevas medidas, en particular porque esta estructura fragmentada de fondos fiduciarios determina que sea más difícil para las organizaciones garantizar que sus actividades reflejen las prioridades establecidas aprobadas por sus órganos rectores. Esto puede traducirse en enfoques ineficientes y desequilibrados. Los Inspectores opinan que la consolidación de recursos mediante la inclusión de fondos fiduciarios individuales en fondos fiduciarios de mayor tamaño y con fines más generales, la agrupación de fondos fiduciarios o un uso más amplio de los fondos fiduciarios temáticos, o ambas cosas, contribuiría a reducir la fragmentación y garantizaría una mejor adaptación de todos los fondos fiduciarios a las respectivas prioridades y necesidades de las organizaciones, lo cual permitiría a estas tomar sus propias decisiones y no las impuestas por los donantes. La agrupación de fondos fiduciarios y un mayor uso de los fondos fiduciarios temáticos también beneficiaría a los donantes, pues la eficiencia de la gestión de fondos se verá incrementada debido a la reducción de los costos de transacción y a menores obligaciones de presentación de informes sobre proyectos individuales. A juicio de los Inspectores, **los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían formular propuestas sobre fondos temáticos y otro tipo de financiación común para fines determinados amplios o de carácter temático al preparar sus propuestas de programas y presupuestos, con miras a facilitar una gestión más eficiente y eficaz en función del costo de los fondos temáticos.**

26. Las iniciativas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son compatibles con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, aunque el comportamiento de los donantes muestra un panorama muy diferenciado. Algunos de los donantes tradicionales están dispuestos a seguir por esta senda, en tanto que otros siguen prefiriendo los fondos fiduciarios destinados a proyectos específicos o con fines claramente

⁸ Datos de las respuestas al cuestionario de la Dependencia Común de Inspección.

determinados. Los Inspectores consideran que la experiencia positiva de la financiación común, la mayor transparencia de su funcionamiento y la mejor presentación de informes basados en resultados sobre la gestión de los fondos se traducirán en un incremento gradual de su proporción en el volumen total de los fondos fiduciarios.

27. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones siguientes mejorará la eficacia y eficiencia de la gestión y administración de los fondos fiduciarios basadas en las mejores prácticas.

Recomendación 1

Los órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas deberían fortalecer la gestión integrada de los recursos del presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios a fin de que estos últimos, en particular los fondos fiduciarios, se ajustaran a las prioridades estratégicas y programáticas de las organizaciones.

Recomendación 2

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían invitar a todos los donantes a responder favorablemente a las iniciativas adoptadas por las organizaciones para incrementar la porción y el volumen de los fondos fiduciarios temáticos y otro tipo de financiación común, con miras a facilitar una gestión más eficiente de los fondos fiduciarios.

III. Principales riesgos de la gestión de fondos fiduciarios

28. El uso de fondos fiduciarios tal vez plantee riesgos importantes para las organizaciones. Además, debido a la naturaleza diversa de los fondos fiduciarios en función de su tamaño, estructura, actividades, etc., así como de las diferentes políticas, normas y reglamentos vigentes en las distintas organizaciones, la exposición a los riesgos relacionada con los fondos fiduciarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, e incluso dentro de la misma organización, varía considerablemente.

29. Aunque los riesgos relacionados con la gestión de los fondos fiduciarios son muy semejantes a los de la programación y ejecución de las actividades financiadas con cargo a los recursos del presupuesto ordinario, hay ciertos riesgos adicionales que guardan relación concreta con las características y la naturaleza específicas de esta modalidad de financiación. Los riesgos relacionados con los fondos fiduciarios se establecen mediante las evaluaciones del riesgo realizadas por las organizaciones de las Naciones Unidas. Algunas organizaciones también han llevado a cabo evaluaciones específicas del riesgo de sus fondos fiduciarios. A este respecto, las evaluaciones del riesgo de los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas realizados por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) son buenos ejemplos de ello⁹.

30. Los riesgos detectados con mayor frecuencia para las organizaciones son, entre otros, los siguientes¹⁰:

- La posible desviación de las prioridades y necesidades establecidas, aprobadas por los órganos rectores de las organizaciones;
- La naturaleza imprevisible de los recursos de más largo plazo y el incumplimiento de las promesas de contribuciones de los donantes;
- La competencia entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por los posibles donantes;
- Políticas y tasas de recuperación de los gastos insuficientes, y posible financiación cruzada de las actividades de los fondos fiduciarios en los recursos del presupuesto ordinario;
- La fragmentación de las actividades y la financiación debido al número elevado de fondos fiduciarios para proyectos específicos, que se traduce en ineficiencia y costos de transacción elevados;
- La capacidad de supervisión, evaluación y presentación de informes insuficiente, en particular en relación con obligaciones de presentación de informes múltiples engorrosas o sobre el terreno;
- Una división de responsabilidades poco clara entre las diferentes dependencias institucionales que se ocupan de la gestión de los fondos fiduciarios, por ejemplo en la sede, las oficinas regionales y sobre el terreno, lo que tal vez también se traduzca en posibles deficiencias en materia de rendición de cuentas y una doble línea jerárquica;

⁹ OSSI, Assignment N° AG2009/510/02 – Risk assessment of management of general trust funds (Asignación N° AG2009/510/02 – Evaluación del riesgo de la gestión de los fondos fiduciarios generales).

¹⁰ Algunos de los riesgos se analizan concretamente en las recomendaciones individuales, por ejemplo en las recomendaciones 1 y 2 *supra*.

- La coordinación y el intercambio de información deficientes entre las diferentes dependencias institucionales que se ocupan de la gestión y administración de fondos fiduciarios;
- El uso ineficiente, la malversación de fondos y el fraude, así como los riesgos relacionados con la cooperación con sus asociados en la ejecución, que tal vez no cumplan las normas contables, de gestión financiera y supervisión de las Naciones Unidas, y tal vez carezcan de la capacidad suficiente en esas esferas;
- Pérdidas causadas por las fluctuaciones del tipo de cambio cuando la moneda del fondo fiduciario es diferente de la moneda de la organización;
- La programación y ejecución de las actividades en las situaciones de conflicto y los países en transición;
- Una propuesta de proyecto poco realista.

31. A juicio de los Inspectores, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían ampliar el alcance de sus evaluaciones del riesgo institucional mediante la inclusión cada vez mayor de los riesgos concretamente relacionados con la administración y gestión de los fondos fiduciarios a fin de detectarlos y mitigarlos mejor. Esto reviste importancia especial en los casos en que hay un volumen creciente de recursos extrapresupuestarios, en particular los asignados a los fondos fiduciarios.

32. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación mejorará la detección y mitigación de los riesgos relacionados con la gestión y administración de los fondos fiduciarios.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían velar por que se evaluaran los riesgos relacionados con los fondos fiduciarios, y se adoptaran medidas para gestionarlos.

IV. Bases institucionales

A. Marco legislativo

33. Las disposiciones básicas sobre el establecimiento, la gestión y la administración de los fondos fiduciarios figuran en los estatutos o los reglamentos financieros de las organizaciones, o en ambos. Suelen complementarse mediante normas y procedimientos más pormenorizados en diferentes instrumentos jurídicos, como instrucciones administrativas, directrices, manuales de gestión de proyectos o adquisiciones, circulares, etc. Por lo general, los documentos básicos, con algunas excepciones, son antiguos, aunque con frecuencia se han actualizado mediante diversas enmiendas, ya sea en los documentos pertinentes propiamente dichos, o en muchos casos por medio de memorandos internos administrativos o comunicaciones administrativas individuales. Se complementan mediante una serie de acuerdos normalizados, memorandos de entendimiento, modelos de cartas para los donantes, formatos de presentación de informes, plantillas, etc.

34. A menudo es difícil seguir y encontrar todas las disposiciones aplicables en su forma actual, incluso para el personal que se ocupa de la gestión de los fondos fiduciarios en los distintos niveles, ya que las disposiciones figuran en diversos documentos jurídicos, normas, publicaciones administrativas, acuerdos modelo, etc., que con frecuencia se han enmendado mediante comunicaciones o memorandos internos y administrativos. Por ejemplo, en el caso de las Naciones Unidas, los boletines del Secretario General pertinentes (ST/SGB) y las instrucciones administrativas (ST/AI) se publicaron en la década de 1980. Contienen disposiciones pormenorizadas, que tal vez posteriormente se hayan actualizado y revisado (por ejemplo, en relación con cuestiones de recuperación de los gastos y delegación de autoridad) por medio de memorandos internos remitidos a las principales partes interesadas, pero que no están fácilmente disponibles ni son accesibles para todo el personal afectado por los fondos fiduciarios. La situación es semejante en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

35. Se informó a los Inspectores de que recientemente la Secretaría de las Naciones Unidas ha emprendido un examen interno de alcance limitado de las políticas y prácticas vigentes sobre los fondos fiduciarios. Cabe señalar que en 2003 se había emprendido una tarea semejante, pero se suspendió sin que se efectuaran cambios importantes en las prácticas y reglamentos en vigor. El nuevo proceso, cuya finalización está prevista a comienzos de 2011, tiene por objeto fortalecer las políticas actuales mediante un nuevo sistema de acuerdos modelo robusto. En el momento de redactarse el presente informe, no se disponía de más datos. Algunas organizaciones como el PMA, el UNFPA, el UNICEF y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), también indicaron que estaban en vías de actualizar y consolidar sus normas y procedimientos para la gestión de fondos fiduciarios. Los Inspectores instan a las organizaciones a concluir su labor con carácter prioritario.

36. Habida cuenta del volumen y número creciente de fondos fiduciarios y el aumento de la carga de trabajo del personal en esta esfera, no solo en la sede sino cada vez más en las oficinas regionales y en los países, los Inspectores consideran que todos los instrumentos jurídicos y normas y reglamentos conexos relativos a los fondos fiduciarios deberían examinarse y consolidarse en un formato integrado y más fácil de utilizar. Este proceso debería tener en cuenta los últimos acontecimientos, así como las enmiendas y revisiones anteriores contenidas en los documentos básicos. Las normas consolidadas y actualizadas aplicables deberían estar disponibles y ser fácilmente accesibles para el personal de las organizaciones, en la sede y en el terreno. El personal debería estar adecuadamente capacitado en relación con los reglamentos, las normas y las políticas de los fondos fiduciarios.

37. A este respecto, los Inspectores estiman que el Manual Administrativo de la UNESCO, publicado en noviembre de 2009, constituye una recopilación amplia y transparente de las normas y los reglamentos en vigor¹¹. El Manual Administrativo, que puede consultarse en línea y tiene enlaces directos en la Web con diferentes cuestiones, es una herramienta de trabajo excelente para todos los usuarios en todos los lugares de destino, y puede considerarse una buena práctica, entre otras herramientas semejantes.

38. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones siguientes aumentará la eficacia y eficiencia de la gestión y administración de los fondos fiduciarios basadas en las mejores prácticas.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían examinar, consolidar y actualizar los instrumentos jurídicos existentes relativos a la administración y gestión de fondos fiduciarios en sus organizaciones, y garantizar que estuvieran disponibles y fueran accesibles para todo el personal interesado en un formato fácil de utilizar.

B. Relaciones entre las organizaciones y los donantes

39. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están prestando cada vez mayor atención a sus actividades de recaudación de fondos y movilización de recursos y se han establecido dependencias institucionales especiales que se ocupan de esta actividad en las sedes. A medida que aumenta la recaudación de fondos a nivel regional mediante las contribuciones de instituciones regionales de desarrollo o bancos regionales de desarrollo y fondos fiduciarios de autobeneficio, las oficinas regionales y nacionales también desempeñan un papel importante a este respecto. Al mismo tiempo, ciertos países donantes están delegando las negociaciones relativas a la recaudación de fondos y los fondos fiduciarios en sus representaciones en la región o el país de que se trata.

40. Las organizaciones mantienen contacto periódico con los principales donantes, por conducto de sus órganos legislativos, reuniones de donantes y otras actividades, y se hace todo lo posible por establecer y mantener relaciones y cooperación de largo plazo con los donantes. Se presta atención especial a la promoción de la programación multianual con los donantes tradicionales mediante acuerdos marco y de asociación de más largo plazo, así como la ampliación del círculo de países donantes y el aumento de la base de donantes atrayendo nuevos países emergentes donantes y donantes del sector privado. Los Inspectores destacaron la evolución positiva en ambas esferas. Algunas organizaciones (como las Naciones Unidas y el UNICEF) han atraído importantes contribuciones de fondos fiduciarios de donantes privados. Otras organizaciones (como la FAO, la OMS, el PNUD y el UNFPA) han incrementado satisfactoriamente la proporción de contribuciones recibidas mediante acuerdos de asociación en los últimos tres bienios, lo que les ha permitido la programación multianual.

Requisitos no uniformes de los donantes

41. Al negociar los acuerdos de fondos fiduciarios, las organizaciones tratan de usar acuerdos y formatos de presentación uniformes elaborados sobre la base de las prácticas anteriores. Las organizaciones han celebrado acuerdos marco o de asociación de largo plazo con algunos donantes, y el establecimiento de nuevos fondos fiduciarios se lleva a cabo por

¹¹ Véase el capítulo 5 del Manual y los anexos pertinentes.

medio de un simple intercambio de cartas. No obstante, en la mayoría de los casos, deben realizarse negociaciones individuales con los donantes que solicitan la inclusión de nuevas disposiciones, requisitos y condicionalidades. Con frecuencia los donantes solicitan la asignación de fondos para fines determinados, calendarios de pago, tasas especiales de los gastos de apoyo a los programas, requisitos no uniformes sobre la presentación de informes, cláusulas adicionales sobre fraude, corrupción, terrorismo, seguros, seguridad o derechos de propiedad, así como requisitos específicos de auditoría y evaluación. Con menor frecuencia se presentan solicitudes relativas a la adquisición específica o las modalidades de contratación para programas o proyectos financiados con cargo a fondos fiduciarios. A veces una organización puede verse ante diferentes actitudes del mismo país donante debido a diferencias en los reglamentos o prácticas internos de los distintos ministerios o instituciones en los países donantes.

42. En muchos casos los donantes aceptan los acuerdos modelo después del proceso de negociación. Sin embargo, cuando esto no sucede, la tramitación y respuesta a las solicitudes especiales suele traducirse en prolongadas negociaciones y otros procesos, entre otras cosas, porque la aceptación de determinadas disposiciones y requisitos no uniformes exige la celebración de consultas internas con los departamentos apropiados, y a menudo la aprobación de estos, como el departamento de asuntos jurídicos o el Contralor. El elevado número de fondos fiduciarios de las organizaciones se traduce en un considerable volumen de trabajo para el personal de que se trata, no solo en lo que se refiere a la celebración del acuerdo sino también durante todo el ciclo de gestión del fondo fiduciario. Además, las frecuentes solicitudes de donantes de incluir cláusulas no uniformes están obstaculizando las iniciativas de armonización de todo el sistema.

43. Se informó a los Inspectores de que a veces los donantes presentaban solicitudes específicas fuera de los procesos de acuerdos de fondos fiduciarios, lo que causaba aun más dificultades a las organizaciones que las solicitudes presentadas en el marco de las negociaciones oficiales. Los Inspectores alientan a las organizaciones a que rechacen estas prácticas, ya que tal vez entrañen riesgos y responsabilidades jurídicos y no se ajusten plenamente a los reglamentos que rigen a las organizaciones y tampoco son compatibles con las normas de transparencia que se espera de las organizaciones.

44. Aunque las distintas organizaciones suministraron a los Inspectores diferentes cifras, en general más del 20% de los acuerdos sobre fondos fiduciarios celebrados difieren de los acuerdos modelo y contienen requisitos adicionales, principalmente sobre las modalidades de presentación de informes. **A fin de aumentar la eficacia de la administración de los fondos fiduciarios, los Inspectores alientan a los donantes a que se abstengan de incluir requisitos no uniformes en los acuerdos de fondos fiduciarios.**

Instituciones regionales de desarrollo

45. Las negociaciones sobre el establecimiento de fondos fiduciarios financiados por instituciones regionales de desarrollo plantean dificultades especiales. En general, los bancos regionales de desarrollo y otras instituciones financieras tienen fondos, subvenciones y préstamos considerables, que podrían ser una fuente de financiación de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por medio de la modalidad de los fondos fiduciarios. En particular, las comisiones regionales de las Naciones Unidas, así como algunas de las oficinas regionales de mayor tamaño de los organismos especializados estarían interesadas en colaborar con ellas. Sin embargo, algunas de las condiciones que actualmente ofrecen las instituciones regionales de desarrollo, por ejemplo en Asia y América Latina, son incompatibles con las disposiciones de los acuerdos modelo de las Naciones Unidas, por ejemplo, determinadas limitaciones en relación con el proceso de adquisiciones y contratación (proceso de licitación competitiva limitado a una región determinada para los países miembros de las instituciones financieras regionales, en

tanto que el sistema de las Naciones Unidas tiene un proceso de licitación pública sin restricciones geográficas), así como algunos requisitos financieros y de presentación de informes.

46. Los Inspectores observaron que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adoptan enfoques diferentes respecto de estos problemas. Así pues, algunas se remiten a las normas existentes y las aplican estrictamente y no aceptan las condiciones ni los requisitos adicionales solicitados por las instituciones donantes, en tanto que otras organizaciones son más "flexibles". Aunque oficialmente tal vez no incluyan ningún requisito ni condición en los acuerdos pertinentes sobre fondos fiduciarios, en la práctica los cumplen (por ejemplo, modalidades de adquisiciones o contratación, como en los procesos de licitación competitiva limitados a una región determinada) en la ejecución de las actividades sufragadas por las instituciones financieras y bancos de desarrollo regionales. Otro ejemplo de acuerdo no uniforme de financiación de un proyecto es el apéndice del acuerdo marco entre el PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Banco Asiático de Desarrollo (BASD) firmado entre esas dos entidades.

47. Los Inspectores consideran que es sumamente conveniente que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adopten una posición unificada y común sobre las condiciones en que pueden aceptarse recursos de instituciones financieras y bancos de desarrollo regionales. Esta posición común debería estar suficientemente adaptada a las condiciones regionales para permitir que las comisiones u oficinas regionales acepten o reciban recursos adicionales para actividades coherentes con sus mandatos y prioridades y compatibles con sus normas y reglamentos. También cabe esperar que la competencia por estos recursos no sea a expensas de las posibilidades de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

48. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación mejorará la coherencia respecto de la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras y los bancos de desarrollo regionales.

Recomendación 5

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas, debería elaborar una posición común en relación con las condiciones y modalidades para aceptar y recibir recursos para los fondos fiduciarios de las instituciones financieras y bancos de desarrollo regionales. Una vez formulada esa posición común, deberían actualizarse las normas, los reglamentos y las políticas de la organización y presentarse a los órganos legislativos respectivos para su aprobación.

C. Estructura de gobernanza de los fondos fiduciarios

49. En general, la estructura de gobernanza de los fondos fiduciarios se rige por el marco legislativo aplicable de las organizaciones. También puede reglamentarse mediante decisiones de los órganos legislativos o documentos aprobados por los jefes ejecutivos sobre el establecimiento de fondos fiduciarios y con mayor frecuencia acuerdos de fondos fiduciarios celebrados con los donantes. Estos documentos definen la estructura de gobernanza de los fondos fiduciarios, entre otras cosas el establecimiento, la composición, la función y el mandato de los comités directivos o las secretarías de los fondos fiduciarios, o ambas cosas. Los comités directivos de los fondos fiduciarios suelen estar compuestos de representantes de los donantes y las organizaciones, así como de otros interesados, por ejemplo, representantes de los países de que se trata, en el caso de los fondos fiduciarios a

nivel de los países. El papel del comité directivo varía, pero en la mayoría de los casos cumple la función de adopción de decisiones, así como de asesoramiento y supervisión de las actividades del fondo. Los acuerdos de fondos fiduciarios también pueden incluir disposiciones sobre el nivel y el tipo de preguntas y cuestiones que debe abordar un mecanismo de consulta entre los donantes y la organización.

50. Habida cuenta de los diferentes tipos de fondos fiduciarios, su tamaño, actividades principales, si funcionan a nivel mundial, regional o nacional, hay muchas variaciones de las estructuras de gobernanza de los fondos fiduciarios dentro de la misma organización, así como entre las diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En general, la administración y gestión de los fondos fiduciarios para proyectos específicos se integran en los procesos y procedimientos habituales de aprobación y ejecución de proyectos y programas de la organización en que intervienen diferentes departamentos (técnicos, contables, financieros, jurídicos, de supervisión y otros). Sin embargo, los fondos temáticos, los fondos fiduciarios de mayor volumen, los fondos fiduciarios de donantes múltiples, como el Fondo central para la acción en casos de emergencia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, y los fondos fiduciarios a nivel de los países suelen tener una estructura de gobernanza establecida específicamente, en particular un comité directivo o asesor o una junta de síndicos y una secretaría con recursos humanos dedicados específicamente a prestar apoyo al funcionamiento adecuado de la actividad financiada por el fondo.

51. Se informó a los Inspectores de que en general no había problemas importantes de carácter sistémico respecto de la gobernanza de los fondos fiduciarios. No obstante, en algunos casos, el proceso de adopción de decisiones, en particular en los comités de fondos fiduciarios, no siempre es claro y eficaz, lo que también ha tenido consecuencias en la rendición de cuentas y la transparencia. Esto corresponde a observaciones formuladas durante algunas de las evaluaciones y auditorías de los fondos fiduciarios específicos. En lo que respecta a los fondos fiduciarios de donantes múltiples, se indicó también que en los fondos fiduciarios a nivel de los países intervenían demasiadas organizaciones participantes del sistema de las Naciones Unidas, lo que tendía a obstaculizar la adopción de decisiones y la administración y gestión eficiente y efectiva de los fondos. Por último, se subrayó la importancia de que los países interesados estuvieran adecuadamente representados en los comités directivos de los fondos fiduciarios a nivel de los países.

52. Los Inspectores coinciden con esas observaciones. No obstante, se abstienen de formular recomendaciones específicas pues, en general, no hay problemas sistémicos importantes relacionados con la gobernanza de los fondos fiduciarios. Las cuestiones planteadas son de naturaleza operativa y las organizaciones de que se trata ya las han establecido, examinado y abordado, ya que no se necesitan medidas en todo el sistema. En lo que respecta a la gobernanza de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, sírvase remitirse a los párrafos 106 a 114 *infra*.

V. Cuestiones administrativas y financieras

A. Recuperación de los gastos

53. Las políticas y los principios relacionados con las actividades de recuperación de los gastos financiadas con cargo a los recursos extrapresupuestarios, incluidos los fondos fiduciarios, han sido una cuestión de larga data y objeto de un extenso debate en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El informe de la Dependencia Común de Inspección sobre gastos de apoyo¹², publicado en 2002, contenía un examen pormenorizado de los gastos de apoyo relacionados con las actividades financiadas con cargo a los recursos extrapresupuestarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y alentaba a esas organizaciones a que examinaran la formulación y aplicación de sus políticas de gastos de apoyo. En vista del volumen de recursos extrapresupuestarios cada vez mayor en sus presupuestos generales, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han comenzado a aplicar una política de recuperación íntegra de los gastos, aprobada por sus órganos legislativos, a fin de facilitar la recuperación de todos los gastos administrativos y de apoyo relacionados con las actividades financiadas con cargo a los recursos extrapresupuestarios. En algunas organizaciones, los informes periódicos sobre la aplicación de la política deben presentarse a los órganos legislativos.

54. La recuperación de los gastos de apoyo a los programas difiere según las distintas organizaciones en determinados aspectos, en particular, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican diferentes tasas de gastos de apoyo a los programas. La Secretaría de las Naciones Unidas y los organismos especializados aplican una tasa estándar del 13%, en tanto que los fondos y programas de las Naciones Unidas, por ejemplo el PNUD, el UNFPA y el UNICEF suelen aplicar una tasa común de recuperación de los gastos del 7%¹³ para sufragar los gastos fijos y variables de las actividades financiadas con cargo a los recursos extrapresupuestarios. La desviación y excepción de la tasa estándar para determinados tipos de actividades está prevista en todas las organizaciones o puede ser aprobada por el jefe ejecutivo o el Contralor, o ambos, de la organización pertinente en determinados casos, por ejemplo, programas de emergencia o programas con un nivel elevado de adquisiciones, entre otros.

55. Las tasas de gastos de apoyo a los programas aplicadas a actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios varían según la organización de que se trate. La tasa estándar de gastos de apoyo a los programas aplicable en general por una organización también se aplica a los fondos fiduciarios y a las actividades financiadas con cargo a estos¹⁴. La mayoría de las organizaciones también tienen tasas específicas (más bajas) para determinados tipos de categorías de fondos fiduciarios o actividades, o ambas, por ejemplo, fondos fiduciarios para emergencias, fondos fiduciarios de autobeneficio, fondos fiduciarios con un componente elevado de adquisiciones, y otros¹⁵. El jefe ejecutivo o el Contralor de la organización pueden conceder exoneraciones y excepciones, en repuesta a peticiones y en determinadas circunstancias, por ejemplo, si es necesario dividir el total de gastos de apoyo a los programas entre diferentes organizaciones cuando se utilizan organismos de ejecución. Debido al número de excepciones otorgadas, las tasas totales de recuperación de gastos de apoyo a los programas aplicadas a los fondos fiduciarios y de actividades

¹² Informe de la Dependencia Común de Inspección, Gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2002/3).

¹³ Los organismos del Comité Ejecutivo se han esforzado por armonizar su tasa de recuperación de los gastos de apoyo en el 7% (véase CEB/2006/HLCM/20).

¹⁴ Véase también el anexo, que contiene las tasas de recuperación de los gastos de apoyo a los programas aplicada a los fondos fiduciarios en determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

¹⁵ Por ejemplo, véase la FAO, la OACI y la UNESCO.

financiadas con cargo a los fondos fiduciarios son menores, en la práctica, que la tasa estándar de gastos de apoyo a los programas aplicada.

56. Se informó a los Inspectores de que se estaban examinando las cuestiones de recuperación de los gastos relacionadas con los fondos fiduciarios y las actividades financiadas con cargo a estos, como las tasas aplicables de gastos de apoyo a los programas, las modalidades y procedimientos para fijar las tasas de recuperación de dichos gastos que se desvían de la tasa estándar de la organización, las categorías de gastos y el cobro de los gastos directos, en el contexto del debate interinstitucional general en curso sobre la recuperación de los gastos de las actividades extrapresupuestarias¹⁶. La distribución interna de los gastos de apoyo a los programas entre la sede y las oficinas sobre el terreno, así como la distribución entre las dependencias administrativas y técnicas centrales de las organizaciones también son objeto de debate. Aunque los debates se consideran muy útiles para aclarar diversos elementos de la política de recuperación de los gastos, solo se han traducido en algunos resultados limitados.

57. Las cuestiones de recuperación de los gastos relacionadas con los fondos fiduciarios y los demás programas financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios revisten gran importancia y requieren acuerdo por diversas razones. En algunas organizaciones, las tasas actuales de gastos de apoyo a los programas no alcanzan para sufragar todos los gastos reales (se estima que el volumen de gastos fijos y variables en la mayoría de los casos aproximadamente duplica la tasa más alta aplicada de gastos de apoyo a los programas); en consecuencia, en algunos casos, hay financiación cruzada con cargo al presupuesto ordinario. Con miras a abordar esta cuestión, las organizaciones han comenzado a imputar gastos de apoyo directamente a los programas y proyectos de que se trata. No obstante, algunas organizaciones han criticado esta práctica por considerar que no es plenamente transparente debido, en parte, a las diferentes categorías de gastos las estructuras contables de las diversas organizaciones. También se consideraba que imputar gastos de apoyo directamente a los programas y proyectos aumentaría considerablemente sus costos, así como el volumen de trabajo contable y de gestión financiera y, en consecuencia, los costos generales administrativos y de transacción. El cobro directo de los gastos de apoyo beneficiaría a las organizaciones con un porcentaje general elevado de contribuciones voluntarias, habida cuenta de sus marcos legislativos, frecuentemente más flexibles.

58. Se observó también que la situación actual incrementaría aún más la pugna entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para obtener fondos, ya que tal vez competirían entre sí ofreciendo las tasas más bajas de gastos de apoyo a los programas. Por último, se indicó que la proporción cada vez mayor de recursos extrapresupuestarios respecto de los recursos del presupuesto ordinario, sumado al hecho de que la tasa actual de recuperación de los gastos de apoyo no cubre todos los gastos reales, podría llevar a que en un momento determinado las organizaciones ya no estuvieran en condiciones de suministrar los productos y resultados que los donantes esperaban, lo cual a su vez repercutiría negativamente en su credibilidad e imagen.

59. Además, en vista de la práctica actual del Banco Mundial, la Unión Europea (UE) y los fondos fiduciarios de donantes múltiples, que aplican una tasa del 7% de gastos de apoyo a los programas y que en los últimos años han suministrado cada vez mayor financiación a los fondos fiduciarios, recientemente se ha ejercido presión y se ha registrado una tendencia a aplicar la tasa más baja de gastos de apoyo a los programas del

¹⁶ Véase, por ejemplo, el debate y la labor del grupo de trabajo sobre gastos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el grupo de trabajo sobre la política de recuperación de gastos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión del GNUM, en particular su equipo de tareas sobre clasificación de los gastos (que en 2007 llevó a cabo una encuesta sobre las políticas de recuperación de los gastos en el sistema de las Naciones Unidas).

7%, algo que se está convirtiendo en una práctica común en todo el sistema. Un efecto secundario de esta tendencia es que los donantes ponen cada vez con mayor frecuencia en tela de juicio la aplicación de la tasa de gastos de apoyo a los programas del 13% e insisten en que se aplique la tasa del 7% también para sus fondos fiduciarios bilaterales. No obstante, al mismo tiempo, algunos donantes también estarían dispuestos a aumentar el alcance de los gastos imputados directamente a los programas y proyectos. Se informó a los Inspectores de que en algunos casos los mismos donantes tienen actitudes diferentes en organizaciones diferentes.

60. Los Inspectores consideran que, desde la perspectiva de la comercialización, la tasa del 7% de gastos de apoyo a los programas es más atractiva para los donantes, aunque los diferentes niveles de cargos directos tal vez dificulten la comparación de los gastos reales de la administración y gestión de los fondos fiduciarios. No obstante, esta práctica crearía las condiciones de una pugna malsana por obtener fondos y podría llevar a las organizaciones con sistemas de contabilidad de costos menos complejos en una dirección en que se agravaría la financiación cruzada entre los recursos del presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios.

61. Los Inspectores observaron que, en general, hay dos escuelas de pensamiento diferentes en relación con estas cuestiones, basadas en las diferencias entre los modelos institucionales de los fondos y programas del Comité Ejecutivo y de los organismos especializados:

a) Según una opinión, la aplicación amplia de los cargos directos es menos transparente (aun con una tasa porcentual fija menor de gastos de apoyo a los programas) pues deja lugar para la imputación de gastos indirectos "ocultos" a rubros presupuestarios diferentes. También requiere la introducción de sistemas de contabilidad de costos caros, que incrementarían los costos totales de transacción. Además, las organizaciones cuya base de conocimientos y competencia técnica es interna y se financia con cargo al componente del presupuesto ordinario (como en el caso de la mayoría de las organizaciones con actividades normativas y técnicas complejas, como los organismos especializados) tendrían dificultades para imputar parte de los gastos de personal a los gastos directos de programas y proyectos específicos. Este es el fundamento en que se basa la firme defensa de la tasa fija del 13% de gastos de apoyo a los programas en las Secretaría de las Naciones Unidas y los organismos especializados.

b) La otra escuela favorece una aplicación más amplia de los cargos directos con una tasa porcentual estándar más baja de gastos de apoyo a los programas porque ya tienen sistemas contables establecidos, así como experiencia en cargos directos. Además, debido a sus actividades principalmente operacionales y recursos limitados del presupuesto ordinario, no dependen en la misma medida de la experiencia interna, sino que también pueden contratar algunas de las actividades a consultores externos, algo fácil de cargar directamente a los programas respectivos. En consecuencia, pueden trabajar sin dificultades con la tasa de apoyo a los programas más baja del 7%.

62. Los Inspectores estiman que las consideraciones especiales concedidas, la atracción de las tasas más bajas de los gastos de apoyo a los programas y la falta de comparabilidad de los gastos reales directos totales y los gastos indirectos podrían llevar a las Naciones Unidas y los organismos especializados a una pugna para obtener fondos con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por otra parte, si siguen aplicando tasas más bajas de gastos de apoyo a los programas, **las organizaciones podrían salir perdiendo, especialmente si asumen una carga que no podrá financiarse a largo plazo con los recursos ordinarios**, en vista del volumen de fondos fiduciarios cada vez mayor.

63. En el marco de la tendencia general a la tasa del 7% de gastos de apoyo a los programas para los fondos fiduciarios, se está ofreciendo a las Naciones Unidas y a los

organismos especializados una cantidad considerable de nuevos fondos fiduciarios, cuya condición principal es la tasa del 7%. Por consiguiente, **reviste interés decisivo para las organizaciones tener normas comunes claras sobre los gastos que se financiarán, la tasa de gastos de apoyo a los programas que se aplicarán, y los tipos de gastos que se imputarán directamente a los programas y proyectos.** Esto mejoraría la transparencia y la claridad de la contabilidad de costos respecto de los gastos de apoyo a los programas.

64. Hasta ahora, los intentos por alcanzar una posición común sobre esas cuestiones no han sido concluyentes, aunque desde 2003 se ha llevado a cabo una labor útil y se han logrado avances, en particular a nivel de la Junta de los jefes ejecutivos por parte del grupo de trabajo sobre la política de recuperación de gastos y el equipo de tareas de organismos especializados del Comité de Alto Nivel sobre Gestión del GNUD. Actualmente varias organizaciones, entre ellas la Secretaría de las Naciones Unidas, están examinando sus políticas y tasas de recuperación de gastos.

65. Los Inspectores consideran que puede llegarse a un acuerdo sobre estas cuestiones técnicas, financieras y contables, siempre que exista la voluntad política a nivel de los jefes ejecutivos, con el apoyo de los Estados Miembros. A juicio de los Inspectores, una nueva postergación de estas importantes decisiones sobre la armonización de las políticas y principios de recuperación de gastos llevará a un agravamiento de la competencia desleal por financiación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y profundizará la falta de transparencia, así como la comparabilidad del apoyo real y los gastos administrativos relacionados con la administración y gestión de los fondos fiduciarios. Esta situación atentaría contra los intereses de las organizaciones y de los Estados Miembros en general. Las normas transparentes de recuperación de gastos también redundarían en beneficio de los donantes y facilitarían su adopción de decisiones sobre la financiación de programas y proyectos en las organizaciones de las Naciones Unidas.

66. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación mejorará la coherencia en todo el sistema respecto de las políticas y principios de los gastos de apoyo a los programas para los fondos fiduciarios, así como las actividades financiadas con cargo a otros recursos extrapresupuestarios.

Recomendación 6

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos, debería reactivar la labor interinstitucional con miras a alcanzar un acuerdo entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre la armonización de las políticas y principios de recuperación de gastos para los fondos fiduciarios, así como las actividades financiadas con cargo a otros recursos extrapresupuestarios. Esta política de recuperación de gastos debería incluir una norma clara sobre la tasa de gastos de apoyo a los programas y las categorías de gastos que han de imputarse directamente a los programas.

Recomendación 7

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían examinar las políticas y los principios armonizados de recuperación de los gastos para los fondos fiduciarios y las actividades financiadas con cargo a otros recursos extrapresupuestarios, una vez acordados con la Junta de los jefes ejecutivos, con miras a actualizar las políticas de recuperación de los gastos de sus organizaciones, según proceda.

B. Presentación de informes sobre fondos fiduciarios

67. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas procuran en la mayor medida posible usar sus acuerdos estándar sobre fondos fiduciarios que contienen modalidades de presentación de informes normalizados sobre fondos fiduciarios y las actividades que se financian con cargo a estos. Normalmente esto incluye la presentación anual de informes financieros y sustantivos/descriptivos que brindan una actualización del estado de aplicación de los programas y proyectos financiados con cargo al fondo fiduciario, y un informe final financiero y sustantivo/programático sobre el cierre del fondo fiduciario o el programa o proyecto financiado por este. Por lo general las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cumplen con estas obligaciones en materia de presentación de informes estándar, aunque a veces tienen dificultades para cumplir con los plazos establecidos por los donantes.

68. Las dificultades con respecto a la presentación de informes surgen cuando hay un número elevado de fondos fiduciarios o programas y proyectos que exigen la presentación de un informe separado, o cuando los donantes establecen requisitos o modalidades de presentación de informes adicionales.

69. Se informó a los Inspectores de que la presentación de informes sobre los fondos fiduciarios y las actividades financiadas con cargo a estos imponía una carga administrativa considerable para las organizaciones, aun aplicando ampliamente los informes y formatos normalizados, debido al elevado número de fondos fiduciarios relacionados con proyectos en muchas organizaciones. En las organizaciones más pequeñas, se preparan anualmente varios cientos de informes para los donantes, mientras que en las organizaciones de mayor tamaño, se presentan miles de informes por año (en la OIT unos 2600; en la FAO y la OMS unos 2.700 y 5.000, respectivamente). A este respecto, los Inspectores consideran que un uso más amplio de los fondos fiduciarios temáticos, que suelen presentar informes generales y no individuales a los donantes, aliviaría considerablemente la carga administrativa de las organizaciones. Evidentemente, esto exigiría una mayor confianza de los donantes en la organización, lo que también podría lograrse mediante una gestión más transparente de los recursos, y la presentación de informes generales a los órganos legislativos de las organizaciones sobre las actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios. Los Inspectores estiman que las experiencias positivas en la gestión de los fondos fiduciarios temáticos en las Naciones Unidas, el UNFPA y el UNICEF, por ejemplo, demuestran que se trata de una opción viable, aunque algunas organizaciones han indicado que sus expectativas de evolución en ese sentido son limitadas, en vista de las diferentes actitudes de los donantes a este respecto.

70. Los requisitos no uniformes de presentación de informes solicitados por los donantes suelen incluir peticiones relativas a los plazos, la frecuencia y la periodicidad de los informes financieros, incluidas solicitudes de informes financieros interinos, un desglose presupuestario de los gastos adaptado a las necesidades o rubros presupuestarios, o la presentación de informes financieros en una moneda distinta de la que utilizan las organizaciones para las operaciones financieras. Estas peticiones no son hechas únicamente por los países donantes, sino también por todo tipo de donantes, incluidos los donantes privados y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que financian actividades en otras organizaciones del sistema. En este último caso, varias organizaciones han indicado que la presentación de informes al PNUD es especialmente trabajosa, debido a los diferentes renglones presupuestarios aplicados. Otra dificultad a que hacen frente las organizaciones es que cada vez más donantes exigen la presentación de informes no solo relacionados con los gastos, sino también con mayor frecuencia, basados en las actividades o en los resultados. Dado que los sistemas contables y financieros actuales no pueden suministrar los datos y la información solicitada automáticamente, se requieren intervenciones manuales que incrementan el volumen de trabajo y los gastos. Las organizaciones que ya han aplicado y están utilizando sistemas de planificación de los

recursos institucionales pueden hacer frente con mayor facilidad a estas obligaciones y peticiones adicionales de presentación de informes.

71. El cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes a los donantes supone la labor permanente de las dependencias contables y financieras, así como las dependencias sustantivas que se ocupan de la ejecución de proyectos. Esto sucede en particular cuando el volumen de los fondos fiduciarios o el número de proyectos financiados por estos aumenta considerablemente o cuando los donantes formulan peticiones adicionales de presentación de informes. Por consiguiente, **los Inspectores alientan a los donantes a que reduzcan sus requisitos adicionales de presentación de informes y a que utilicen en mayor grado informes consolidados sobre las actividades de los fondos fiduciarios.** Esto también facilitaría la presentación de informes armonizados en todo el sistema de las Naciones Unidas. Además, se informó a los Inspectores de que, durante la etapa de celebración de los acuerdos, no siempre se había prestado la debida atención al volumen de trabajo que traerían aparejados los requisitos adicionales de presentación de informes. Además, en algunas organizaciones los procedimientos internos que regían la concertación de acuerdos sobre fondos fiduciarios con los donantes no contenían mecanismos de consulta ni de intercambio de información con las dependencias encargadas de la elaboración de informes y, en consecuencia, los encargados de recaudar fondos no prestaban atención suficiente a la carga de trabajo que suponía la aceptación de los requisitos de presentación de informes no uniformes.

72. **Los Inspectores estiman que, a fin de garantizar la adecuada presentación de informes y supervisión de los fondos fiduciarios y las actividades financiadas por estos, ya en la etapa de negociación de acuerdos de fondos fiduciarios con los donantes, debía prestarse atención a la dotación de los recursos y el personal necesarios para llevar a cabo esas tareas. Los acuerdos de fondos fiduciarios concertados también deberían contener disposiciones a este respecto.** Esto es especialmente importante para garantizar la transparencia suficiente respecto de las actividades de los fondos fiduciarios y los recursos de los donantes. Además, las organizaciones deberían velar por que en el futuro, sus sistemas de planificación de los recursos institucionales tuvieran la capacidad de proveer la información y los datos necesarios para la presentación de informes financieros sobre los fondos fiduciarios y las actividades financiadas por ellos.

73. Se prevé que la aplicación de la recomendación siguiente mejorará la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión y administración de los fondos fiduciarios.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían velar por que sus sistemas actuales y futuros de planificación de los recursos institucionales suministraran los datos financieros necesarios para administrar, supervisar y presentar informes sobre los fondos fiduciarios y las actividades financiadas por estos.

C. Reserva operacional

74. Las disposiciones de las Naciones Unidas sobre gestión de los fondos fiduciarios¹⁷ establecen la aplicación de una reserva operacional del 15% para garantizar la gestión financiera racional de los fondos fiduciarios. Aunque esta reserva no se ha institucionalizado en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la gestión financiera prudente se

¹⁷ Véanse las instrucciones administrativas ST/AI/284 sobre fondos fiduciarios generales, ST/AI/285 sobre fondos fiduciarios de cooperación técnica, y ST/AI/286 sobre cuentas de apoyo a los programas.

garantiza por medio del cuidado en la planificación de proyectos, la supervisión y el desembolso de recursos, en particular disposiciones estrictas en el sentido de que las actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios solo pueden comenzar una vez que se han recibido los fondos o por medio de la aplicación de una cláusula de aumento anual de los precios del 5% al 7% para los programas y proyectos con una fase de ejecución más larga, por ejemplo, los de la OIT y la UNESCO.

75. Se informó a los Inspectores de que una reserva operacional tan alta no es atractiva para los donantes. Desde la perspectiva de la organización, también reduce la flexibilidad en función de la gestión de programas y proyectos, ya que se dispone de menos recursos para la programación, o solo se dispone de ellos en una etapa posterior, por medio de la reprogramación. Aunque las Naciones Unidas, así como otras organizaciones que no tienen una reserva operacional fija, señalaron que dicha reserva se requiere para sufragar los déficits, por ejemplo, en relación con acontecimientos o resultados no planificados e imprevistos, en este caso ello contribuiría a reducir al mínimo los riesgos financieros. Algunos funcionarios entrevistados sugirieron que la gestión financiera prudente también podría lograrse mediante una reserva operacional más pequeña, especialmente en lo que se refiere a los fondos fiduciarios con un mayor volumen de financiación o de corta duración. Se propuso que, en lugar de tener una reserva relativamente elevada aplicable a todos los fondos fiduciarios sin distinción, sería preferible **tener disposiciones más flexibles que permitieran reservas operacionales variables para los diferentes fondos fiduciarios, sobre la base de una evaluación de los riesgos que tuviera en cuenta distintos factores, como el volumen de fondos, la duración y el tipo de actividad, entre otros.**

76. Se informó a los Inspectores de que actualmente la Oficina del Contralor de las Naciones Unidas estaba examinando las políticas de fondos fiduciarios existentes. También se estaban analizando la reserva operacional, la tasa de gastos de apoyo a los programas y la posibilidad de reducir el número de fondos fiduciarios, entre otras cosas. En el momento de prepararse este estudio de la Dependencia Común de Inspección, proseguía el proceso de examen interno en la Secretaría de las Naciones Unidas y no se disponía de más datos. A juicio de los Inspectores, debería realizarse con carácter prioritario un análisis y actualización de los instrumentos jurídicos de gestión de los fondos fiduciarios, como se proponía en la Recomendación 2, y abordarse la cuestión de la reserva operacional en este marco.

D. Ingresos por concepto de intereses de los fondos fiduciarios

77. Los recursos financieros no desembolsados temporalmente se consolidan a nivel de la organización y se invierten de conformidad con la política general de inversiones de la organización, que se rige por el reglamento financiero de esta. Los intereses devengados por estas inversiones por lo general se distribuyen en forma semestral entre los distintos fondos fiduciarios sobre la base del saldo en efectivo promedio al fin de mes de cada fondo. La suma total de los intereses devengados y la proporción de los fondos fiduciarios individuales dependen de la tasa de interés en vigor y pueden ser considerables, especialmente en el caso de los fondos fiduciarios más grandes.

78. El uso de estos ingresos por concepto de intereses se reglamenta de conformidad con los reglamentos financieros de las organizaciones y los respectivos acuerdos entre los donantes y los fondos fiduciarios. La situación varía según la organización. En general, los ingresos por concepto de intereses de esas inversiones se incorporan en los fondos fiduciarios; no obstante, algunos donantes en parte debido a su legislación interna, solicitan que el interés se les transfiera a ellos. Algunas organizaciones usan todos los ingresos por concepto de intereses (por ejemplo, el UNICEF) o una parte de estos (como la UNESCO) como contribución a la cuenta de apoyo al presupuesto general de la organización, mientras

que otros lo incorporan íntegramente a los fondos fiduciarios, a menos que se disponga lo contrario en el acuerdo con los donantes.

79. Los Inspectores estiman que **sería conveniente tener una práctica institucional común dentro del sistema de las Naciones Unidas sobre el uso de los ingresos por concepto de intereses de los fondos fiduciarios, para fortalecer su posición frente a los donantes al negociar el uso de los ingresos por concepto de intereses**. Además, en el caso de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, una posición común contribuiría a la presentación de informes más coherente sobre dichos ingresos en todo el sistema.

E. Delegación de autoridad

80. La administración y gestión de los fondos fiduciarios exige una coordinación y cooperación estrechas entre las diferentes dependencias de la sede y las oficinas regionales y nacionales. Aunque en el pasado la mayor parte del trabajo se centralizaba en la sede, la tendencia general de los últimos años entre las organizaciones de las Naciones Unidas ha sido descentralizar algunas actividades relacionadas con los fondos fiduciarios, total o parcialmente, y desviarlas a los niveles regional y nacional. Esto afecta no solo las actividades de ejecución, supervisión y evaluación relacionadas con los fondos fiduciarios, sino también las etapas iniciales del ciclo de gestión de los fondos, como la recaudación de fondos y las negociaciones conexas con los donantes.

81. Esto se condice con la tendencia entre determinados donantes a delegar las negociaciones sobre los acuerdos de fondos fiduciarios en sus embajadas o representaciones a nivel regional o nacional, así como con la mayor disponibilidad de fondos en los niveles mencionados, por ejemplo, mediante instituciones financieras y bancos de desarrollo regionales, fondos fiduciarios de donantes múltiples y países donantes que suministran financiación a programas y proyectos en sus países y regiones (fondos fiduciarios de autobeneficio). En general, en los últimos años se ha observado un aumento considerable del número y volumen de fondos fiduciarios nacionales.

82. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con redes sólidas de oficinas en los países como el PNUD, la FAO, la OMS y la OIT, pueden afrontar y gestionar más fácilmente el mayor volumen de trabajo relacionado con los fondos fiduciarios nacionales. En general, estas organizaciones han delegado autoridad hasta un umbral determinado de gestión de los fondos fiduciarios, aunque se informó a los Inspectores de que en algunos casos el personal sobre el terreno debería estar mejor capacitado en la administración de fondos fiduciarios. Para las demás organizaciones, la participación en las actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios y su ejecución plantean problemas graves en relación con el suministro de capacidad suficiente y personal calificado a nivel nacional.

83. Además, algunas organizaciones, como las Naciones Unidas, aún tienen procesos y procedimientos de adopción de decisiones muy centralizados para los fondos fiduciarios, con escasa delegación de autoridad en las oficinas regionales o en los países. En general, su práctica se basa en el modelo clásico según el cual el trabajo principal debe realizarse en la sede. Sin embargo, en vista de la evolución de la situación y del entorno de donantes, esas estructuras suelen demorar las negociaciones, así como la concertación de los acuerdos de fondos fiduciarios y su aplicación (por ejemplo, la formulación de proyectos). Los problemas mencionados con mayor frecuencia fueron la lentitud de la respuesta de los servicios jurídicos de las organizaciones, y los plazos de la Oficina del Contralor para tramitar las peticiones de los donantes en relación con los gastos de apoyo a los programas. Con frecuencia los donantes ofrecen fondos muy cerca del final de su ejercicio económico, lo que da a las organizaciones escaso preaviso y si no responden rápidamente, supone el riesgo de perder los fondos ofrecidos.

84. La delegación de autoridad respecto de la gestión de los fondos fiduciarios en la Secretaría de las Naciones Unidas se dispone en las instrucciones administrativas pertinentes, pero lo cierto es que dicha delegación es poco corriente y abarca principalmente los fondos fiduciarios de cooperación técnica. En lugar de delegar autoridad en escala amplia, la Oficina del Contralor prefiere conceder exenciones mediante decisiones específicas. Esta práctica lleva tiempo y no solo produce demoras y dificultades prácticas, sino que a veces causa daños a la reputación de la organización, si no puede responderse eficiente y oportunamente a las peticiones y ofrecimientos de los donantes.

85. Los Inspectores consideran que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían adaptar sus métodos de trabajo a la evolución de la situación y el entorno de donantes, y reconocer el mayor volumen de trabajo y de las actividades financiadas por los fondos fiduciarios a nivel regional y, en particular, de los países, y adoptar medidas al respecto. Deberían examinar las políticas vigentes relativas a la delegación de autoridad para la gestión de los fondos fiduciarios con miras a delegar la autoridad suficiente en las oficinas regionales y en los países, a fin de hacer frente a las circunstancias nuevas y cambiantes. Las organizaciones deberían velar por que sus oficinas regionales y en los países tuvieran capacidad suficiente y personal calificado para asegurar la buena gestión y administración de los fondos fiduciarios en esos niveles.

86. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones siguientes mejorará la rendición de cuentas, la eficacia y eficiencia de la gestión y administración de los fondos fiduciarios.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían examinar y actualizar las disposiciones para la delegación de autoridad en relación con la gestión de los fondos fiduciarios con miras a ajustar la función cambiante y creciente de las oficinas regionales y las oficinas en los países.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían garantizar que los programas de capacitación del personal sobre el terreno incluyeran capacitación adecuada sobre administración y gestión de los fondos fiduciarios.

F. Introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público

87. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están en distintas etapas de transición a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS)¹⁸. Por consiguiente, sus experiencias con las IPSAS, incluidos los cambios y consecuencias para la administración y gestión de los fondos fiduciarios, varían. La Junta de los jefes ejecutivos encomendó al Grupo de Trabajo sobre normas de contabilidad del Comité de Alto Nivel sobre Gestión la tarea de prestar apoyo a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para la armonización de las interpretaciones y la aplicación de las

¹⁸ Véase también el informe de la Dependencia Común de Inspección, Preparación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS) (JIU/REP/2010/6).

políticas y prácticas de contabilidad a fin de dar cumplimiento a los requisitos de las IPSAS, en particular las cuestiones relativas a la contabilidad por fondo y sus efectos posibles sobre la gestión de los fondos fiduciarios.

88. Se informó a los Inspectores de que los requisitos de las diferentes IPSAS afectarían la contabilidad de los fondos fiduciarios. Tal vez esto exija determinados cambios en la práctica actual de la administración de los fondos fiduciarios, pero en general las IPSAS suministrarán información más exacta y transparente para su gestión, a saber:

- Las IPSAS no hacen referencia a la contabilidad por fondo. Por consiguiente, las organizaciones, contrariamente a lo dispuesto en las Normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas, pueden revelar información sobre las fuentes y la naturaleza de los fondos en diferentes formas.
- La norma 23 (Ingresos de Transacciones sin Contraprestación) relaciona el reconocimiento de los ingresos con el reconocimiento de activos. La contabilidad basada en valores devengados dispone que los ingresos se registren en los ejercicios en que se perciben y los gastos en los períodos en que se suministran los bienes y servicios. Por consiguiente, los ingresos de un fondo fiduciario pueden registrarse antes de la recepción del efectivo y reconocerse como ingresos al concluir el contrato vinculante con el donante.
- La norma 4 (Efectos de las Variaciones en las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera) contiene disposiciones relacionadas con la función (base) de la moneda de la organización respectiva y la aplicación de los tipos de cambio.

89. El reconocimiento de los ingresos de las transacciones sin contraprestación, incluidos los ingresos en relación con los fondos fiduciarios, fue uno de los aspectos más difíciles de la labor del Grupo de Trabajo. El equipo, que trabajó en todo el sistema, suministró orientación a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de su interpretación armonizada y la aplicación de las IPSAS. La orientación se analizó y aceptó por considerarse útil para las organizaciones de las Naciones Unidas. Esta orientación deberá interpretarse dentro de las disposiciones concretas de las organizaciones de que se trata, incluida la definición de fondos fiduciarios en cada entidad. Las IPSAS no se ocupan de los requisitos de presentación de informes de donantes, que es una cuestión interna de las organizaciones. No obstante, la aplicación de la norma 23 de las IPSAS se traducirá en estados financieros por el método de contabilidad basada en valores devengados, en tanto que probablemente parte de los informes a los donantes siga realizándose sobre la base de "efectivo modificado" tradicional, de ahí pues, que los sistemas de información de las organizaciones deben estar en condiciones de recuperar informes en virtud de ambos enfoques para las mismas transacciones.

G. Cierre de los fondos fiduciarios

90. El cierre de los fondos fiduciarios es la etapa final de la gestión de dichos fondos. Se rige por el reglamento financiero de las organizaciones, otros instrumentos legislativos aplicables a los fondos fiduciarios, así como los acuerdos pertinentes de fondos fiduciarios celebrados con el donante. Normalmente, una vez que se han completado todas las transacciones relacionadas con las actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios, se presenta un informe financiero final y sustantivo al donante y todos los saldos no utilizados se usan de la manera dispuesta por el donante en el acuerdo de fondos fiduciarios o por medio de solicitudes adicionales de los donantes.

91. Los Inspectores observaron que en la mayoría de las organizaciones el número de fondos inactivos era relativamente elevado, especialmente en el caso de los fondos

fiduciarios relacionados con proyectos, y el cierre de los fondos se completa después de un período prolongado, sin ninguna transacción respecto de las cuentas conexas. Con frecuencia los fondos fiduciarios siguen abiertos más de dos años después de que se haya llevado a cabo la última transacción. En cierta medida, esto puede considerarse una gestión financiera prudente, pero en la mayoría de los casos, es indicativo de la falta de supervisión adecuada. El elevado número de fondos fiduciarios inactivos o sin cerrar plantea una carga innecesaria para las organizaciones en función de la contabilidad y la presentación de informes adicionales. Esta observación también fue confirmada por distintas auditorías internas y externas y exámenes de fondos fiduciarios gestionados por las organizaciones.

92. Los Inspectores consideran que, **de conformidad con las auditorías y exámenes internos y externos respectivos, las organizaciones deberían cerrar los fondos fiduciarios inactivos a fin de evitar el trabajo y los gastos de contabilidad, administración y presentación de informes adicionales.** A este respecto, es necesario seguir mejorando la supervisión de los fondos fiduciarios y las actividades financiadas con cargo a estos y, en general, adoptar un enfoque más proactivo a este respecto. También se requiere una respuesta oportuna de los donantes en relación con el cierre de fondos fiduciarios inactivos para remediar la situación.

H. Auditoría de los fondos fiduciarios

93. Los acuerdos de fondos fiduciarios celebrados con los donantes disponen que los recursos financieros ofrecidos por estos sean objeto de una gestión y auditoría que se ajusten estrictamente al reglamento financiero de la organización de que se trata. Los reglamentos financieros vigentes en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas disponen que las actividades y la ejecución de programas y proyectos de los fondos fiduciarios sean objeto de auditorías realizadas por el servicio de auditoría interna y los auditores externos de la organización (principio de auditoría única)¹⁹.

94. Pese a disposiciones claras contenidas en los reglamentos de las organizaciones, muchas indicaron a los Inspectores que con frecuencia los donantes ponían en tela de juicio el principio de auditoría única durante el proceso de negociación. Algunos donantes pedían reiteradamente que se les permitiera realizar sus propias auditorías o que auditores externos a la organización realizaran auditorías separadas.

95. Las organizaciones se han negado sistemáticamente a acceder a estas peticiones y en general se respeta el principio de auditoría única. Esta posición firme ha sido un obstáculo para la celebración de un acuerdo de fondos fiduciarios en solo unos pocos casos; por lo general los donantes terminan por aceptar y respetar el principio de auditoría única. En algunos casos, se hacen concesiones y los donantes se limitan simplemente a pedir información adicional, o la organización está de acuerdo en aceptar una auditoría especial del fondo fiduciario y sus actividades por auditores externos sobre la base del reembolso de los gastos. A menudo los donantes aceptan las garantías de la organización de que se celebrarán consultas estrechas, constantes y pormenorizadas, complementadas por información y datos adicionales por medio de modalidades de presentación de informes más estrictas. Algunas organizaciones también ponen los informes de auditoría de fondos fiduciarios a disposición de los donantes, lo cual mejora la predisposición de estos a aceptar el principio de auditoría única.

96. En todas las organizaciones se plantea una situación especial en lo que respecta a las actividades y proyectos financiados con cargo a los fondos fiduciarios por la UE, en que las

¹⁹ Para más datos véase el informe de la Dependencia Común de Inspección *The Audit Function in the United Nations System* (JIU/REP/2010/5), cap. III.

auditorías internas y externas estándar de las organizaciones podría complementarse mediante la misión de verificación de la UE en virtud del acuerdo marco financiero y administrativo. Se informó a los Inspectores de que los problemas iniciales que existían con anterioridad a la celebración del acuerdo mencionado entre las Naciones Unidas y la UE se han resuelto, aunque persisten algunas dificultades operacionales. Desde la celebración de este acuerdo, se ha instituido un proceso de consultas de alto nivel entre las Naciones Unidas y la UE ejecutado por el grupo de trabajo del acuerdo marco financiero y administrativo para abordar estos problemas, en particular las cuestiones relativas a las misiones de verificación de la UE.

97. Conforme a lo dispuesto en las normas internacionales de auditoría interna, la función de auditoría interna de las organizaciones debería garantizar, mediante la planificación eficaz de las auditorías de acuerdo con el riesgo, que se tuvieran en cuenta los diversos riesgos al establecer el alcance de la auditoría interna. La función de auditoría interna no establece una distinción en lo que se refiere a la financiación de una actividad, ya sea que se sufrague con cargo a fondos fiduciarios o a otros recursos, sino que se examina un programa o proyecto en todos sus aspectos. No se indicó a los Inspectores que los fondos fiduciarios y las actividades financiadas por estos fueran objeto de menos auditorías que cualquier otra actividad financiada con cargo a otro tipo de recursos financieros. Los Inspectores observaron que, aunque diferentes aspectos de las actividades, los programas y los proyectos financiados con cargo a los fondos fiduciarios eran objeto de auditorías internas, era muy poco habitual que se realizaran auditorías centradas concretamente en los fondos fiduciarios y sus actividades en los organismos especializados. En unos pocos casos, se han llevado a cabo auditorías especiales de las actividades de algunos fondos fiduciarios temáticos grandes (por ejemplo, en la Secretaría de las Naciones Unidas y el ACNUDH), o las auditorías se han centrado concretamente en otras actividades financiadas con cargo a recursos extrapresupuestarios (UNESCO) que tal vez se hayan considerado esferas de alto riesgo.

98. Esas auditorías abarcaron algunas cuestiones muy pertinentes e importantes, como la movilización de recursos entre las diferentes categorías de donantes, la fragmentación de los fondos fiduciarios, la necesidad de mejorar las disposiciones de los acuerdos con los donantes, las cuestiones relativas a la recuperación de los gastos, entre otras, y contribuyeron a mejorar las operaciones y la gestión de los fondos fiduciarios en esas organizaciones, en particular su eficacia y eficiencia. Teniendo en cuenta el volumen generalmente elevado y creciente de los fondos fiduciarios en todo el sistema de las Naciones Unidas y los diversos riesgos relacionados con su administración y gestión, los Inspectores consideran que debería darse a los fondos fiduciarios y las actividades financiadas con cargo a ellos un relieve acorde con sus niveles de riesgo en los planes de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y, en consecuencia, deberían asignarse los recursos suficientes a estos.

99. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación mejorará la eficacia y eficiencia de la gestión y administración de los fondos fiduciarios, y aumentará el alcance de sus auditorías.

Recomendación 11

Al preparar su plan de auditoría interna, los jefes de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían garantizar que se prestara la debida atención a los riesgos relacionados directamente con el funcionamiento y la gestión de los fondos fiduciarios, incluidos, entre otros, los fondos fiduciarios grandes.

I. Evaluación de los fondos fiduciarios

100. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas garantizan que los programas y proyectos financiados con fondos fiduciarios se evalúen al término de su ejecución. Estas evaluaciones son mayormente de carácter programático y se centran en los productos y resultados de los programas y proyectos, pero también suelen incluir datos e información financiera. Los donantes son la principal fuerza impulsora de esta práctica, ya que deben rendir cuentas ante los grupos destinatarios en los países a fin de asegurar fehacientemente que los recursos asignados a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se utilizan eficazmente y de conformidad con los resultados acordados previstos. El requisito de la evaluación es un elemento estándar de los acuerdos de fondos fiduciarios en la gran mayoría de las organizaciones. Es obligatorio en los acuerdos de fondos fiduciarios celebrados con la UE o con las instituciones financieras internacionales.

101. Los gastos vinculados con las evaluaciones se consideran gastos directos de los programas y proyectos financiados con cargo a los fondos fiduciarios, y suelen incluirse en el presupuesto del programa o proyecto respectivo. En algunas organizaciones (por ejemplo la UNESCO y la OIT) las disposiciones pertinentes sobre fondos fiduciarios establecen que las evaluaciones son obligatorias para los programas o proyectos que superan una cuantía determinada (por ejemplo, 100.000 dólares en el caso de la UNESCO), en tanto que otras se realizan conforme a lo acordado con los donantes, con arreglo a los requisitos de evaluación estándar en vigor en la organización de que se trata. Los Inspectores se mostraron satisfechos con la lista de evaluaciones de programas y proyectos financiados con fondos fiduciarios en la mayoría de las organizaciones. Observaron que la mejora general de la cultura de evaluación como práctica común en el sistema de las Naciones Unidas tiene un efecto positivo en el alcance de la evaluación de las actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios.

102. Las evaluaciones son realizadas por consultores externos o por la dependencia de evaluación de la organización de que se trate. En la mayoría de los casos, los acuerdos con donantes de fondos fiduciarios también contienen una cláusula de evaluación que dispone la participación de representantes de los donantes en el proceso de evaluación, en determinadas condiciones.

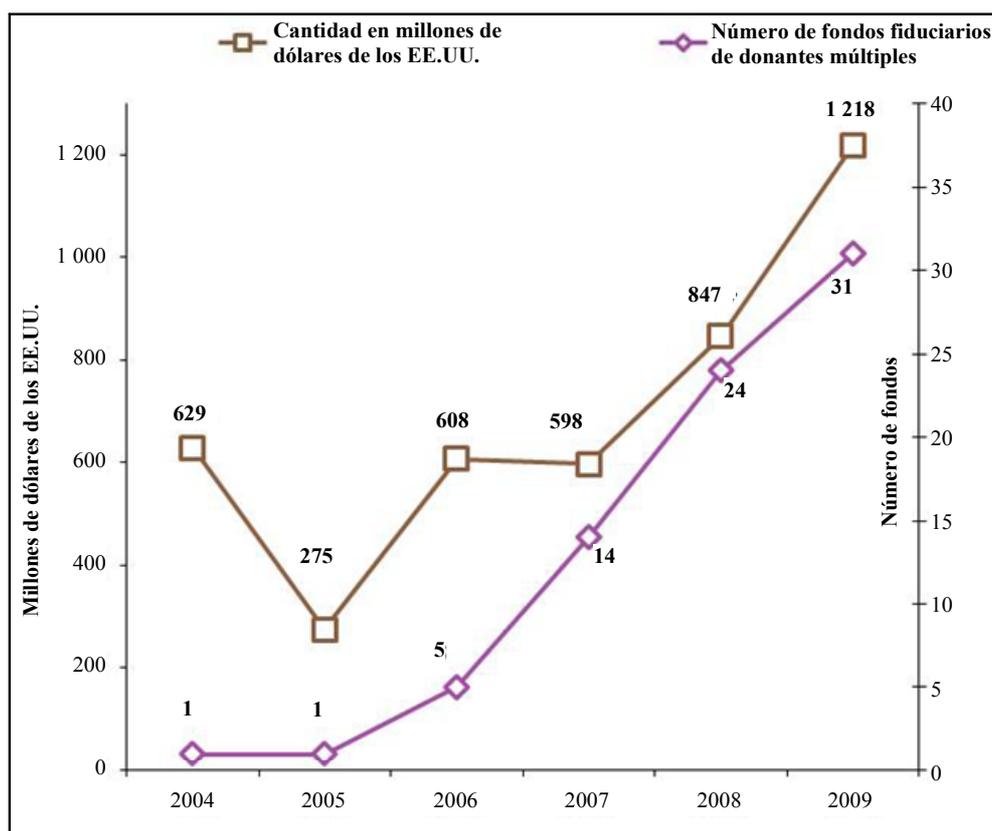
103. En el examen de la Dependencia Común de Inspección no se emitieron juicios sobre la calidad de los informes de evaluación ni sobre las recomendaciones que contienen. No obstante, los Inspectores desean **exhortar a los directores de las organizaciones a que tengan en cuenta e incorporen la experiencia adquirida por medio de las evaluaciones en la administración y gestión de los fondos fiduciarios de las organizaciones.**

VI. Fondos fiduciarios de donantes múltiples

104. Los fondos fiduciarios de donantes múltiples, incluidos los fondos de la iniciativa "Una ONU", son una modalidad especial para encauzar las contribuciones de los donantes mediante un mecanismo común para programas temáticos o programas por países que revisten importancia estratégica. El objetivo de los fondos fiduciarios de donantes múltiples es suministrar una financiación más flexible, previsible y coordinada en apoyo de las actividades de desarrollo, la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como actividades armonizadas de las organizaciones de las Naciones Unidas en situaciones humanitarias y después de los conflictos o en situaciones de transición. Se prevé que esta modalidad también facilitará la coordinación de programas y reducirá los costos administrativos y de transacción de la gestión de los fondos fiduciarios. Los fondos fiduciarios de donantes múltiples y los fondos de la iniciativa "Una ONU" a nivel de los países permiten a los países beneficiarios participar activamente en los fondos en calidad de miembros de los comités directivos respectivos. Aunque la mayoría de los donantes apoyan esta modalidad de recursos comunes debido a los menores gastos de administración de los fondos, para algunos no son suficientemente atractivos debido a la imposibilidad de destinarlos a fines muy específicos o de recibir los informes individuales sobre la utilización de los recursos donados.

Diagrama

Contribuciones anuales de los donantes por conducto de la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del PNUD al 31 de diciembre de 2009



Fuente: Nota de antecedentes para la reunión de donantes del GNUD sobre fondos fiduciarios de donantes múltiples celebrada el 21 de enero de 2010.

105. El número y el volumen de financiación de los fondos fiduciarios de donantes múltiples se ha incrementado considerablemente en los últimos años. A fines de 2009 los compromisos totales acumulados de más de 50 donantes ascendían a unos 4.500 millones de dólares. La cuantía inicial de los fondos varía entre medio millón de dólares y varios millones de dólares. Se prevé que el concepto de la iniciativa "Unidos en la acción", así como la práctica cada vez más difundida de la programación por países continuará atrayendo el interés de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y se proyecta un mayor crecimiento de los fondos en los próximos años. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas participan en uno o más de los fondos fiduciarios de donantes múltiples. En los últimos años ha habido cada vez más esferas y actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios de donantes múltiples. Algunos de los fondos son de carácter mundial y financian actividades en varios países, pero la mayoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples suministran recursos para actividades en un país determinado²⁰.

Marco institucional y de gobernanza

106. En los últimos años, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) ha elaborado una serie de instrumentos jurídicos y documentos normalizados que constituyen un marco legislativo común para el funcionamiento y la administración de los fondos fiduciarios de donantes múltiples entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los documentos jurídicos incluyen, entre otras cosas, la nota de orientación para el establecimiento de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, el memorando de entendimiento que firmarán las organizaciones participantes de las Naciones Unidas y el agente administrativo, y los acuerdos administrativos estándar que firmarán los agentes administrativos y los distintos donantes²¹.

107. Paralelamente, también se ha establecido el marco institucional, que incluye la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples y el mecanismo de supervisión (el grupo de supervisión de la gestión fiduciaria, el grupo asesor del GNUM de organizaciones participantes), para gestionar y coordinar las operaciones de los fondos fiduciarios de donantes múltiples. La Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples, que actúa como agente administrativo en el marco del GNUM aunque funciona como un centro de servicios autofinanciados, administra 31 de los 32 fondos fiduciarios de donantes múltiples. Aunque forma parte del PNUM, se mantiene totalmente independiente de otras operaciones institucionales de este por medio de una "separación funcional". Este principio garantiza la separación de funciones dentro del PNUM, como un organismo de ejecución de las Naciones Unidas, y la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del PNUM, que desempeña la función de agente administrativo de los fondos fiduciarios mencionados en todo el sistema. Los gastos de la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples se sufragan con el 1% de los cargos de gestión de los agentes administrativos (que se deducen en la fuente de cada contribución). Entre otros, la Oficina participa en los acuerdos de negociación y recibe los recursos financieros de los donantes, desembolsa los recursos a las organizaciones participantes, prepara los informes anuales y finales sobre los fondos fiduciarios de donantes múltiples para los donantes sobre la base de los informes recibidos de las organizaciones participantes y organiza las reuniones de donantes sobre las actividades de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, según proceda.

²⁰ Véase en el anexo IV un cuadro en el que se indican las contribuciones de los donantes (compromisos) a los fondos fiduciarios de donantes múltiples administrados por el PNUM por organización y fondo fiduciario, al 31 de diciembre de 2009; véase también www.undp.org/mdtf.

²¹ Para más información véanse <http://www.undg.org> y <http://mdtf.undp.org>.

108. La Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples también administra Gateway, una plataforma basada en la Web para la presentación de informes que suministra acceso a los informes financieros y descriptivos preparados por las organizaciones participantes y a veces generados directamente mediante sus sistemas contables, suministrando así a los donantes y al público información sobre el desempeño de los diferentes fondos fiduciarios de donantes múltiples. Gateway contiene un gran volumen de información fácil de utilizar y por ello brinda a los donantes y beneficiarios un nivel elevado de transparencia sobre la ejecución de los proyectos financiados con cargo a los fondos fiduciarios de donantes múltiples. Los administradores de proyectos de las organizaciones participantes han expresado su satisfacción con Gateway.

109. En general, las organizaciones participantes expresaron una opinión positiva sobre las operaciones de los fondos fiduciarios de donantes múltiples. Algunas organizaciones expresaron preocupación por que los fondos y programas del PNUD y el Comité Ejecutivo hubieran recibido una mayor proporción de financiación de los fondos fiduciarios de donantes múltiples que otros organismos de las Naciones Unidas. Se señalaron a la atención de los Inspectores, para que estos le prestaran mayor consideración, algunas cuestiones relativas a la labor y el marco reglamentario de los fondos fiduciarios mencionados.

110. Inicialmente los fondos fiduciarios de donantes múltiples tenían por objeto constituirse en un medio de suplir las brechas de financiación basadas en las evaluaciones de las necesidades y la disponibilidad de financiación. No obstante, los programas financiados con cargo a los fondos fiduciarios de donantes múltiples a menudo se han basado más en la disponibilidad de fondos suministrados por los donantes que en las necesidades y prioridades nacionales. Además, algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas expresaron su preocupación por que la disponibilidad de los recursos de los fondos fiduciarios de donantes múltiples también pudiera llevar a una "intromisión" en las actividades básicas de algunas organizaciones de las Naciones Unidas.

111. Las organizaciones participantes mantienen un debate respecto de si el 1% de los cargos de gestión para los servicios de los agentes administrativos es suficiente o excesivo. Si se tienen en cuenta la duración extensa de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, las obligaciones periódicas de presentación de informes, los diversos servicios adicionales, como Gateway, así como la necesidad de gestionar también fondos fiduciarios de donantes múltiples pequeños, podría justificarse la tasa establecida. Además, ni siquiera las organizaciones que criticaban los cargos de gestión establecidos de los agentes administrativos estaban dispuestas a asumir las obligaciones de dichos agentes. Se informó a los Inspectores de que la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples tenía previsto preparar un examen del uso actual del 1% de los cargos de gestión de los agentes administrativos, que podría traducirse en un cambio de tarifas o en un cambio en la forma en que se cobran los cargos de los agentes administrativos. Debería examinarse la posibilidad de aplicar un cargo mínimo para los fondos fiduciarios de donantes múltiples o un cargo de establecimiento, como se hace, por ejemplo, en el Banco Mundial, aunque también deberían tenerse en cuenta consideraciones distintas de las puramente financieras, como las ventajas políticas de los fondos pequeños para determinados países o zonas.

112. Desde una perspectiva operacional, se expresaron reiteradas críticas acerca de la liberación tardía de los fondos para la ejecución de proyectos y el plazo sumamente breve en que podían utilizarse los recursos. Se informó a los Inspectores de que por lo general las demoras no guardaban relación con las actividades de los agentes administrativos, sino con la lentitud de la adopción de decisiones a nivel del comité directivo de los fondos fiduciarios de donantes múltiples o del equipo de las Naciones Unidas en el país. Las largas demoras plantean riesgos para la reputación de la organización que ejecuta los proyectos y también agravan el uso no eficaz de los recursos. Se mencionó que la posibilidad de adelantar pagos tal vez creara dificultades en algunas organizaciones, y se expresaron

críticas relativas a la cobertura de seguro de las actividades emprendidas en virtud de los fondos fiduciarios de donantes múltiples.

113. También se informó a los Inspectores de que, a nivel nacional, a veces el número de organizaciones que participaban en un proyecto financiado con cargo a fondos fiduciarios de donantes múltiples o en calidad de miembros del comité directo, o ambas cosas, era excesivamente elevado, lo que demoraba el proceso de aprobación y prolongaba la planificación, formulación y ejecución de proyectos. Esto no solo tenía un efecto negativo en la coordinación y cooperación eficaz y eficiente entre las organizaciones participantes, sino que también incrementaba los costos. Además, algunas de las organizaciones no tenían la capacidad suficiente en el país para participar significativamente en los programas y proyectos, que por lo general estaban dirigidos por el jefe del equipo de las Naciones Unidas en el país. Además, a veces los presupuestos aprobados para los programas financiados por los fondos fiduciarios de donantes múltiples no estaban en consonancia con las actividades que se esperaban de la organización.

114. Los Inspectores opinan que es necesario establecer un foro de debate sobre las experiencias de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y la experiencia adquirida, en particular un intercambio de opiniones entre los principales interesados sobre el uso eficaz y eficiente de dichos fondos. Si bien se ha entablado un diálogo con los países donantes y se prevé su institucionalización entre los donantes y el GNUD en un futuro cercano, no se observan iniciativas claras que impulsen la participación de otros beneficiarios en el diálogo. Una solución posible sería que se llevara a cabo por conducto de los órganos rectores del PNUD y las Naciones Unidas, con la intervención tanto de países donantes como beneficiarios. Por consiguiente, los Inspectores proponen que la labor de la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples figure en el programa de la Junta Ejecutiva del PNUD y, en un contexto más general, que la labor y las experiencias de los fondos fiduciarios de donantes múltiples se incluyan en el programa del Consejo Económico y Social en el marco de las revisiones amplias trienal y quadrienal de la política. Así pues, los fondos fiduciarios de donantes múltiples y su labor también tendrán mayor visibilidad.

Auditoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples

115. Deben abordarse las debilidades y deficiencias del alcance de la auditoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples. En virtud del marco actual, toda organización participante es responsable de la auditoría de los recursos recibidos por conducto de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, de conformidad con su reglamento financiero. No obstante, una simple recopilación de las auditorías de las distintas partes no puede considerarse una auditoría apropiada de todo un fondo fiduciario de donantes múltiples. Hasta ahora, cada organización solo examinaba su "propia parte" y el resultado final se asemejaba a un rompecabezas compuesto de distintas "piezas" en lugar de mostrar un panorama completo. Con miras a mejorar la situación, los servicios de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas celebraron un acuerdo especial que fue aprobado por el GNUD, para lograr una mayor coordinación de la labor y las funciones de auditoría de las organizaciones participantes, respetando la autoridad, la jurisdicción, los recursos y la planificación de la auditoría basada en el riesgo de las oficinas de auditoría interna. El marco de la auditoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples tiene por objeto facilitar la comparabilidad de las auditorías de los programas financiados con cargo a dichos fondos, entre otras cosas por medio de la realización de evaluaciones coordinadas del riesgo, el establecimiento de plazos comunes para auditorías y formatos de presentación de informes fáciles de evaluar.

116. Aunque la elaboración del marco para las auditorías de los fondos fiduciarios de donantes múltiples constituye un importante avance, su aplicación práctica, así como la cooperación y coordinación entre los servicios de auditoría interna son una señal de que aún

deben realizarse mejoras, como lo demuestran las auditorías del Fondo Fiduciario para el Iraq y el Fondo Humanitario Común para el Sudán²². Deberían considerarse diferentes opciones para fortalecer el mecanismo de auditoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, entre ellos las siguientes: la delegación voluntaria de la auditoría de un programa o proyecto en otra organización participante de las Naciones Unidas; la realización de auditorías conjuntas con un equipo interdisciplinario especial de las organizaciones participantes del sistema de las Naciones Unidas cuando el número de participantes es limitado; o la contratación de las auditorías de todas las organizaciones participantes a un solo consultor externo. Si bien ninguna de estas opciones es perfecta y cada una tiene sus ventajas y desventajas, a juicio de los Inspectores cualquiera de ellas es mejor que no tener una auditoría integrada de los fondos fiduciarios de donantes múltiples.

117. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones siguientes mejorará la eficacia y eficiencia de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, así como el alcance de su auditoría.

Recomendación 12

La Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) debería incluir en su programa la experiencia adquirida y las lecciones extraídas de las operaciones de la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del PNUD con miras a presentarlas al Consejo Económico y Social para su examen en el marco de las revisiones amplias trienal y quadrienal de la política.

Recomendación 13

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos, debería solicitar al GNUD que examinara su marco actual de auditoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples en estrecha colaboración con los jefes de auditoría interna de las organizaciones participantes en dichos fondos, con miras a incorporar conceptos de planificación basada en el riesgo, mejorar el alcance de la auditoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y lograr auditorías más integradas.

²² Para más datos véase el informe de la Dependencia Común de Inspección *The Audit Function in the United Nations System* (JIU/REP/2010/5), cap. V.

Anexos

Anexo I

Distribución de los recursos entre el presupuesto ordinario y los fondos fiduciarios

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

<i>Organizaciones</i>	<i>2004-2005</i>		<i>2006-2007</i>		<i>2008-2009</i>	
	<i>Presupuesto ordinario</i>	<i>Fondos fiduciarios</i>	<i>Presupuesto ordinario</i>	<i>Fondos fiduciarios</i>	<i>Presupuesto ordinario</i>	<i>Fondos fiduciarios</i>
Naciones Unidas	3 226 192	1 332 147	3 757 710	2 203 460	4 313 064	2 645 194
ACNUR	66 284	11 588	68 501	108 997	79 885	121 578
UNICEF	1 583 900	4 493 623	1 838 000	5 234 151	2 557 000	6 481 424
PNUD*	1 767 295	1 110 164	1 905 000	1 377 689	2 111 936	1 192 280
UNFPA	693 546	211 100	846 453	458 200	955 909	606 900
PMA		1 104 066		295 183		465 242
OIT	529 590	283 665	594 310	330 726	641 730	378 274
FAO	749 100	639 424	765 700	874 684	929 840	1 188 730
UNESCO	610 000	468 785	610 000	489 623	631 000	352 686
OACI	125 125	225 854	132 331	330 947	139 162	281 550
OMS	880 110	2 023 515	915 314	3 183 160	958 840	2 787 585
UPU	54 924		59 008		31 316	
UIT	252 978	11 698	259 110	11 675	258 082	10 359
OMM	97 822	36 464	96 664	32 986	113 000	57 617
OMI	77 145	19 763	87 028	24 617	107 699	30 601
OMPI	523 992	10 513	405 344	12 696	603 481	16 505

<i>Organizaciones</i>	<i>2004-2005</i>		<i>2006-2007</i>		<i>2008-2009</i>	
	<i>Presupuesto ordinario</i>	<i>Fondos fiduciarios</i>	<i>Presupuesto ordinario</i>	<i>Fondos fiduciarios</i>	<i>Presupuesto ordinario</i>	<i>Fondos fiduciarios</i>
ONUDI	182 248	162 329	186 084	169 154	193 037	205 067
OMT	27 980	1 776	33 572	1 893	36 083	3 918
Total	11 448 231	12 146 474	12 560 129	15 139 841	14 661 064	16 825 510
Total general	23 594 705		27 699 970		31 486 574	

Fuente: Datos de la Junta de los jefes ejecutivos (A/65/187) para los recursos del presupuesto ordinario; respuestas al cuestionario de la Dependencia Común de Inspección para los recursos de fondos fiduciarios.

* El PNUD indicó que los datos del presupuesto ordinario contenían solo los ingresos básicos.

Anexo II

Distribución de los fondos fiduciarios por donante*

	2004-2005					2006-2007					2008-2009				
	Estados Miembros	Organizaciones de las Naciones Unidas	Organizaciones internacionales	Fondos privados y otros	Total	Estados Miembros	Organizaciones de las Naciones Unidas	Organizaciones internacionales	Fondos privados y otros	Total	Estados Miembros	Organizaciones de las Naciones Unidas	Organizaciones internacionales	Fondos privados y otros	Total
Naciones Unidas	877 106	61 073	72 157	321 811	1 332 147	1 290 117	78 856	493 559	340 928	2 203 460	1 458 461	70 130	888 533	228 070	2 645 194
ACNUR	N/A	N/A	N/A	N/A	11 588	N/A	N/A	N/A	N/A	108 997	N/A	N/A	N/A	N/A	121 578
UNICEF	2 360 006	135 321	152 244	1 846 052	4 493 623	3 077 728	471 238	261 757	1 423 428	5 234 151	3 502 259	716 905	317 159	1 945 101	6 481 424
PNUD	N/A	N/A	N/A	N/A	1 110 164	N/A	N/A	N/A	N/A	1 377 689	N/A	N/A	N/A	N/A	1 192 280
UNFPA****	211 100	0	0	0	211 100	458 200	0	0	0	458 200	606 900	0	0	0	606 900
PMA****	1 068 627	10 945	8 443	16 051	1 104 066	228 324	8 739	25 992	32 128	295 183	312 558	26 061	31 101	95 522	465 242
OIT	257 163	16 364	6 878	3 260	283 665	276 200	33 340	15 383	5 803	330 726	290 859	48 702	26 043	12 670	378 274
FAO**	547 204	65 653	15 557	11 010	639 424	681 605	114 546	47 232	31 301	874 684	874 808	163 988	71 057	78 877	1 188 730
UNESCO	374 138	56 617	19 271	18 759	468 785	399 724	51 217	23 445	15 237	489 623	223 654	77 409	27 574	24 049	352 686
OACI	223 031	0	1 619	1 204	225 854	327 838	0	1 755	1 354	330 947	280 163	201	190	996	281 550
OMS***	N/A	N/A	N/A	N/A	2 023 515	N/A	N/A	N/A	N/A	3 183 160	N/A	N/A	N/A	N/A	2 787 585
UPU															
UIT	3 086	1 637	1 027	5 948	11 698	5 504	0	0	6 171	11 675	3 819	200	1 690	4 650	10 359
OMM	32 360	1 504	1 007	1 593	36 464	30 993	1 119	118	756	32 986	47 319	5 766	4 384	148	57 617
OMI	5 181	10 117	3 090	1 375	19 763	7 885	9 466	4 020	3 246	24 617	21 327	3 928	3 070	2 276	30 601
OMPI	9 836	419	258	0	10 513	12 398	274	0	24	12 696					16 505
ONUDI	125 170	21 482	13 458	2 219	162 329	113 460	26 486	27 585	1 623	169 154	131 765	45 645	25 580	2 077	205 067
OMT	1 776	0	0	0	1 776	1 893	0	0	0	1 893	324	3 594	0	0	3 918
Total	6 095 784	381 132	295 009	2 229 282	12 146 474	6 911 869	795 281	900 846	1 861 999	15 139 841	7 754 216	1 162 529	1 396 381	2 394 436	16 825 510

* Cifras suministradas en respuesta al cuestionario de la Dependencia Común de Inspección.

** Junto con Telefood y el Programa de Profesionales Asociados (APO).

*** La OMS indicó que estas cifras eran "contribuciones voluntarias".

**** Hubo tres (3) contribuciones bilaterales extraordinarias para el Iraq por una cuantía de hasta 945 millones de dólares.

***** El UNFPA indicó que los datos correspondientes a los años consignados no eran necesariamente comparables, ya que se disponía de información sobre la distribución entre los donantes únicamente para años recientes.

Anexo III

Tasas de gastos de apoyo a los programas aplicadas a los fondos fiduciarios en determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Organizaciones</i>	<i>Tasa estándar de gastos de apoyo a los programas</i>	<i>Desviaciones de la tasa estándar de gastos de apoyo a los programas</i>	<i>Observaciones</i>
Naciones Unidas	13%	Solo pueden hacerse excepciones, totales o parciales, con arreglo a una petición urgente al Contralor. Así pues, para los proyectos financiados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, pueden cargarse gastos indirectos del 5% al 9% (además de ciertos gastos indirectos cobrados por el agente administrativo).	Las políticas y tasas de los gastos de apoyo a los programas de las Naciones Unidas también se aplican a las cinco comisiones regionales y otras entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas.
UNICEF	7%	Se aplica una tasa más baja del 5% para los fondos no temáticos recaudados por el sector privado en los países en que se ejecutan programas. Además, puede aprobarse una reducción del 1% en la tasa de recuperación de los gastos en dos categorías: los programas conjuntos en los casos en que la Directora Ejecutiva considere que la reducción redundará en beneficio de los esfuerzos colectivos de los organismos de las Naciones Unidas, y las contribuciones superiores a 40 millones de dólares en los casos en que la Directora Ejecutiva tenga la certeza de que son aplicables economías de escala.	
PNUD	7%	En circunstancias realmente excepcionales, el personal directivo superior podrá conceder exenciones a la tasa estándar de gastos de apoyo a los programas.	
UNFPA	7%	Se aplica una tasa reducida del 5% a las actividades de adquisiciones y en los casos en que un donante financia programas o proyectos en su propio país.	
PMA	7% y 4%	Se aplicará una tasa plena de gastos de apoyo a los programas o de gastos de apoyo indirectos del 7% a las actividades de fondos fiduciarios que reúnan todas las características de un proyecto corriente del PMA (es decir, planificación, adquisición, entrega, supervisión, etc.) y se recurre a los servicios de las oficinas regionales y dependencias de la sede de la misma forma en que se hace con los proyectos estándar. Se aplicará una tasa del 4% de gastos de apoyo a los programas o de gastos de apoyo indirectos a las actividades de fondos fiduciarios planificadas, sufragadas, ejecutadas y	

<i>Organizaciones</i>	<i>Tasa estándar de gastos de apoyo a los programas</i>	<i>Desviaciones de la tasa estándar de gastos de apoyo a los programas</i>	<i>Observaciones</i>
			administradas a nivel de los países y los fondos generados localmente cubren los gastos generales consiguientes, a menos que la Directora Ejecutiva los exima de ellos. Esta podrá reducir los gastos de apoyo indirecto, o dejar sin efecto su pago, respecto de toda contribución en especie, siempre que determine que dicha reducción o exención redunde en beneficio de los beneficiarios del PMA y es insignificante, a condición de que dichas contribuciones no supongan para el PMA obligaciones administrativas o de presentación de informes adicionales.
OIT	13%		Puede negociarse una tasa más baja de gastos de apoyo a los programas con carácter excepcional. Todas las exenciones a los gastos de apoyo a los programas son aprobados por el Tesorero y Contralor de Finanzas por conducto del jefe del Servicio de Presupuesto y Finanzas.
FAO	13%		Se otorgarán exenciones a la tasa de gastos de apoyo a los programas en determinadas circunstancias. La autoridad para aprobar las tasas de gastos de apoyo a los programas que se desvían de las normas se delega en el Director de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos.
UNESCO	13%		La tasa estándar de gastos de apoyo a los programas puede dejarse sin efecto o modificarse en circunstancias excepcionales si el Director General la deroga con anterioridad a la firma del acuerdo. La UNESCO acepta tasas del 7% para la programación conjunta y los fondos fiduciarios de donantes múltiples y para los proyectos financiados por la UE.
OACI	10%		Para el servicio de compras de aviación civil (CAPS) de la OACI, se aplica la siguiente escala móvil: el 6% para un valor de adquisiciones de hasta 100.000 dólares; el 4% para valores de 100.000 dólares a 500.000 dólares; y una tasa negociable para valores que exceden los 500.000 dólares.
OMS	13%		En circunstancias excepcionales podrán otorgarse exenciones a la tasa estándar de gastos de apoyo a los programas para determinados tipos de fondos fiduciarios.
UPU	n.d.		
UIT	10% y 5% a 7%		La política actual de la UIT consiste en cobrar una tasa estándar del 10% para proyectos en pequeña escala y del 5% al 7% para proyectos en gran escala. Por lo general, se cobra del 6% al 7,5% para fondos en fideicomiso, y del 3% al 5,25% para algunos fondos en fideicomiso grandes.

<i>Organizaciones</i>	<i>Tasa estándar de gastos de apoyo a los programas</i>	<i>Desviaciones de la tasa estándar de gastos de apoyo a los programas</i>	<i>Observaciones</i>
OMM	n.d.		
OMI	13%	La tasa estándar de gastos de apoyo a los programas es del 13%. Desviación: según el acuerdo, se aplican tasas más bajas (que se sitúan entre el 6% y el 8%) a otras organizaciones internacionales y organizaciones de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la UE. En el caso de los fondos fiduciarios de donantes múltiples establecidos por la OMI, no se cobran gastos de apoyo porque los fondos se unifican sin que se identifique a los donantes, y no se presentan informes individuales a los donantes, con excepción de los informes generales estándar a los órganos de la OMI.	
OMPI	12% y 13%	Se aplica una tasa de gastos de apoyo a los programas del 12% a los fondos en fideicomiso relativos a los Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico y una tasa de gastos de apoyo a los programas del 13% a todos los demás fondos en fideicomiso. Sin embargo, se aplica una tasa de gastos de apoyo a los programas del 0% a los fondos en fideicomiso en que la fuente de financiación es un país en desarrollo. Además, se ha aplicado con carácter excepcional una tasa del 7% a los gastos de apoyo a los programas.	
ONUDI	7 a 13%	Las desviaciones de la tasa estándar de gastos de apoyo a los programas son posibles. En circunstancias excepcionales, en que un proyecto o actividad en particular justifiquen una tasa diferente, esta será aprobada por el Director General, con el asesoramiento del Director de Servicios Financieros (ONUDI, Reglamento financiero, norma 106.3/106.4.2).	Actualmente la nota sobre políticas pertinente del Director General relacionada con los gastos de apoyo a los programas, de conformidad con la norma 106.3/106.4.2 del reglamento financiero de la ONUDI es objeto de examen y actualización.
OMT		La OMT no ha establecido una política ni una tasa normalizadas de recuperación de gastos. Según el reglamento financiero de la OMT, los gastos de apoyo pueden recuperarse para la gestión de diferentes tipos de fondos fiduciarios aunque la tasa no se especifica sino que se negocia según las necesidades con anterioridad a la firma del acuerdo. El Secretario General o los funcionarios en que se ha delegado la autoridad negocian la aplicación de la tasa de gastos de apoyo a los programas y adoptan una decisión al respecto.	

Anexo IV

Oficina de fondos fiduciarios de donantes múltiples del PNUD

Fondos transferidos a las organizaciones participantes al 31 de diciembre de 2009

(En dólares de los Estados Unidos)

Organizaciones participantes de las Naciones Unidas	Fondos de países pilotos de la iniciativa "Una ONU"										Fondo de la iniciativa "Unidos en la acción"																					
	Fondo Humanitario Común/Fondo para la acción en casos de emergencia ^a	Fondo Comunitario para la paz y la estabilidad en Darfur ^b	Fondo Común para la República Democrática del Congo ^c	Fondo para la Estabilización y Recuperación de la República Democrática del Congo	Fondo de Recuperación Humanitario para el Sudán Meridional ^d	Fondo de Recuperación para el Sudán del Líbano	Fondo de coherencia transición Una ONU para el Cabo Verde ^e	Fondo Una ONU para Mozambique ^f	Fondo Una ONU para Pakistán ^g	Fondo Una ONU para Rwanda ^h	Fondo Una ONU para Tanzania ⁱ	Fondo Una ONU para Uruguay ^j	Fondo Una ONU para Viet Nam ^k	Fondo Una ONU para Plan I ^l	Fondo Una ONU para Plan II ^m	Fondo de la Nación. Unidos en la acción para Bhután	Fondo de la Nación. Unidos en la acción para Kiribati	Fondo de la Nación. Unidos en la acción para Maldivas ⁿ	Fondo de la Nación. Unidos en la acción para Guinea	Fondo de la Nación. Unidos en la acción para Sierra Leona	Fondo de la Nación. Unidos en la acción para la mujer	Fondo central para la acción en casos de emergencia	Fondo Fiduciario para el Iraq	Fondo para el Desarrollo del Milenio	Fondo Central para la acción contra la gripe	Fondo de Consolidación ONU-RELD	Fondo de Consolidación de la Paz de Nepal	Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana	Todas las organizaciones participantes			
PNUD	12 060 317	2 708 479	8 257 670		5 214 530	13 038 163	27 881 611	4 609 504	624 624	1 689 710	3 662 747	3 665 042	24 647 805	2 434 946	10 595 254	X	353 788	49 500	3 209 937	882 000	X	799 124	89 793 730	X	349 464 209	72 469 798	1 075 939	6 239 487	5 306 085	7 235 253	657 969 250	
UNICEF	2 710 222	1 032 519	87 516 821		118 989 373		X	X	2 403 039	369 027	4 583 039	4 157 009	1 112 685	3 318 449	311 370	12 968 714	7 078 200	166 269	174 854	3 137 247	265 000	X	253 590	4 289 390	134 329	174 412 546	34 429 228	106 059		1 741 170	465 660 148	
PNUD como agente administrador de																																
ONG**		1 904 820	194 483 004		164 468 033																											360 855 857
FAO		X	47 777 533		54 892 332		I	8 370 670	69 300	246 985	3 169 571	1 040 000	1 203 519	4 639 451	728 672	2 179 411		X	198 000		X			804 215	106 749 462	28 197 630		X	5 012 863		969 722	266 249 334
UNOPS		X	1 887 205		1 181 540		X								437 337							X		5 624 340	217 156 782	917 514				4 080 582	231 285 700	
OMS	706 945		20 454 835		23 258 357		X		350 000	171 795	1 539 028	2 854 986	960 343	2 185 889		4 419 265	X	52 470		20 000			95 872		X	118 531 392	11 286 686	364 941		X	102 008	187 354 903
PMA	1 769 068	X	35 748 933		84 124 084		X			123 431	3 948 707	692 348	1 071 061	1 487 905		32 279								X		16 367 663	9 321 561	4 891 364		887 763	152 208	160 618 464
UNESCO	169 800	X						1 587 226	149 750	80 348	1 659 179	2 223 906	996 116	4 948 726	1 084 184	1 507 766		36 016		X		106 989		1 950 000	61 538 773	22 594 154			20 049	300 011	100 552 992	
ONU-Habitat								X		211 860	1 065 843	1 496 000	997 983	X	X	774 020								750 000	85 578 107	3 350 918				X	1 700 001	95 524 732
UNFPA	79 998	X	6 304 723		9 187 503			994 858	2 048 841	231 374	2 051 675	3 754 765	2 236 652	5 353 075	1 263 172	5 210 007	X	49 729	59 400	820 173	X	X	946 415	7 568 964	X	20 945 745	15 046 259			249 310	85 881 611	
ACNUR	250 000	X	14 148 870		41 290 445		X	X			422 042	479 438	798 178	11 250	X								4 280 760	88 514	13 422 691	1 528 959	6 930 000			489 403	84 110 499	
ONUDI		X			4 500 000		X	215 000	208 553	2 063 415	1 671 000	1 324 489	3 256 960	1 097 788		2 536 691								X		45 504 763	8 714 100			71 118 389		
OCAH	400 000		26 578 511		18 239 946																				X			3 249 650			48 468 107	
OIT					500 000			2 683 108		176 344	3 132 573	883 000	262 996	5 111 780	875 405	2 749 032		49 500	20 000	X			1 851 785	6 656 650	14 332 983	896 887			54 490	40 236 533		
OMI		X	1 412 532		16 238 020		X			142 283	1 013 707	253 835		34 500	682 736								X	6 216 535		X	7 101 111	3 654 773			36 957 840	
UNIFEM			300 000		576 000		X	X	950 220	94 050	803 193	532 020	844 689	71 760	344 101		X		73 260	193 000	X	564 087	3 718 443	939 420	8 759 840	11 249 098			X	42 195	30 422 043	
PNUMA		X			368 669		X	99 700			160 000	49 697	85 000	258 512												16 605 005	4 620 710		4 577 611		26 873 069	
Oficina del Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas																																13 475 677
Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas			400 000		11 382 703																											11 782 703
CESPAO																									10 331 911						10 331 911	
Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas																											7 801 998				7 801 998	
UNODC									1 157 706	100 000	X			X	1 952 115									900 000	X	X	2 524 706				6 634 527	

Anexo V

**Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección
JIU/REP/2010/7**

	Efectos deseados	Naciones Unidas, sus fondos y programas											Organismos especializados y el OIEA															
		Junta de los jefes ejecutivos*	Naciones Unidas**	UNCTAD	UNODC	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA	
Informe	Para adopción de medidas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Para información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Recomendación 1	e		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 2	e		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 3	o		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 4	g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5	o	E																										
Recomendación 6	o	E																										
Recomendación 7	o		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 8	g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de decisiones por un órgano legislativo.
E: Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo (* en el caso de la Junta de los jefes ejecutivos, por el Presidente de la Junta).
: La recomendación no supone la adopción de medidas por la organización.

Efecto deseado: a: mejor rendición de cuentas; b: difusión de las mejores prácticas; c: mayor coordinación y cooperación; d: mayor control y cumplimiento; e: mayor eficacia; f: economías considerables; g: mayor eficiencia; o: otros.

** Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11, excepto el ACNUR, ONU-Hábitat, el OOPS, el PNUMA, la UNCTAD y la UNODC.

Informe	Efectos deseados	Naciones Unidas, sus fondos y programas													Organismos especializados y el OIEA												
		Junta de los jefes ejecutivos*	Naciones Unidas**	UNCTAD	UNODC	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONU/DI	OMT	OIEA
Para adopción de medidas		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																
Para información		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recomendación 9	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 10	g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 11 ^a	o		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 12	e		L							L																	
Recomendación 13	o	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de decisiones por un órgano legislativo.
E: Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo (*en el caso de la Junta de los jefes ejecutivos, por el Presidente de la Junta).
: La recomendación no supone la adopción de medidas por la organización.

Efecto deseado: a: mejor rendición de cuentas b: difusión de mejores prácticas; c: mayor coordinación y cooperación; d: mayor control y cumplimiento; e: mayor eficacia; f: economías considerables; g: mayor eficiencia; o: otros.

** Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11 excepto el ACNUR, ONU-Hábitat, el OOPS, el PNUMA, la UNCTAD y la UNODC.

^a La recomendación 11 está dirigida a los jefes de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.