



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## COMITÉ DE FINANZAS

**156.º período de sesiones**

**Roma, 3-7 de noviembre de 2014**

**Marco financiero general para la recuperación de los costos:  
Información actualizada**

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

**Sr. Boyd Haight**

**Director de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos**

**Tel.: +39 06570 55324**

*Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).*



m1984s

### RESUMEN

- Tras el respaldo de la finalidad, los supuestos y los principios de recuperación de costos por parte del Comité de Finanzas, en este documento se presenta el concepto final del marco financiero general para la recuperación de los costos en lo que respecta al modelo de recuperación de costos, los beneficios de este y las consideraciones relativas a su aplicación.
- El concepto se aleja de los principios de categorización de costos y de recuperación de costos adicionales que se han utilizado en la política actual de gastos de apoyo de la FAO para centrarse en un modelo de recuperación total y proporcional de los costos donde todos los gastos relativos a la ejecución del programa de trabajo de todas las fuentes de financiación se clasifican en tres categorías: costos operacionales directos, costos de apoyo directo y costos de apoyo indirecto.
- Este concepto ofrece tres beneficios principales: i) considera los recursos extrapresupuestarios como un apoyo a la ejecución del programa de trabajo en el presupuesto integrado, no como un costo adicional; ii) reconoce operaciones más descentralizadas, la integración de las actividades de los proyectos de desarrollo y emergencia, así como fuentes de financiación más diversas; y iii) pretende, mediante la simplicidad y la transparencia, cambiar la percepción de complejidad y falta de equidad que tienen los asociados, la Administración y los funcionarios de la FAO con respecto a la actual política y su aplicación.
- Los *costos operacionales directos* y los *costos de apoyo directo* se presupuestarían en el Programa ordinario y en todos los proyectos extrapresupuestarios, siguiendo una aplicación proporcional. Se calcularía una tasa de *costos de apoyo indirecto* (CAI) como proporción (porcentaje) de los gastos directos totales en todas las fuentes de financiación (Programa ordinario y fondos extrapresupuestarios). Esta tasa se aplicaría en todos los presupuestos de proyectos extrapresupuestarios para la recuperación. El nuevo modelo sustituiría por tanto a las 18 tasas de gastos de servicios a proyectos actuales y al incremento mejorado de la recuperación de gastos.
- Sobre la base de una aplicación preliminar de esta categorización de costos en el Programa de trabajo y presupuesto (PTP) 2014-15 (Programa ordinario y fondos extrapresupuestarios) a nivel global, la tasa general media de recuperación de CAI se estima en un 7 %. Se necesita flexibilidad a la hora de aplicar la tasa de CAI, tal como reconoció la Asamblea General de las Naciones Unidas en la orientación que proporcionó a los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas que pidieron una metodología sencilla, transparente y armonizada que proporcionase incentivos, incluso mediante tasas diferenciadas de recuperación de costos.
- Asimismo, se presentan los hitos y el calendario para elaborar y acordar una nueva política de recuperación de costos de la FAO basada en el nuevo modelo y para establecer medidas de transición y aplicación.

### ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a aportar observaciones y orientación sobre el nuevo modelo de recuperación de costos, los beneficios de este y las consideraciones relativas a su aplicación.

#### Propuesta de asesoramiento

- **El Comité de Finanzas:**
  - **apoya el nuevo modelo basado en una recuperación de costos proporcional con gastos de apoyo imputables;**
  - **toma nota de la tasa de CAI del 7 % y hace hincapié en la necesidad de considerar una mayor flexibilidad en su aplicación;**
  - **solicita a la Secretaría que prepare una nueva política de recuperación de costos de la FAO para considerarla en su próximo período ordinario de sesiones;**
  - **respalda los hitos de aplicación y solicita a la Secretaría que presente en su próximo período ordinario de sesiones un plan de aplicación en el que se preste especial atención a las disposiciones transitorias.**

## I. Introducción

1. En su 154.º período de sesiones, celebrado en mayo de 2014, el Comité de Finanzas examinó y acogió con satisfacción la información actualizada sobre la elaboración de un marco financiero general para la recuperación de los costos<sup>1</sup>, que incluía la identificación de cuestiones financieras, administrativas y operativas específicas de la FAO y las novedades recientes dentro del sistema de las Naciones Unidas. En principio, el Comité refrendó la finalidad, los supuestos y los principios de la iniciativa y expresó su interés en recibir el concepto final y las consideraciones relativas a la aplicación en su próximo período ordinario de sesiones.

2. Desde mayo de 2014, la Secretaría ha finalizado el concepto del marco financiero general para la recuperación de los costos en lo que respecta a los principios, el modelo de recuperación, los beneficios y las consideraciones relativas a la aplicación, que se presentan en este documento para su consideración por parte del Comité de Finanzas. En la Sección II se ofrece una descripción general de la política actual de gastos de apoyo de la FAO y las cuestiones derivadas de la misma. En la Sección III se establece el nuevo enfoque para la recuperación de los costos. En la Sección IV se describen los beneficios y las cuestiones abordadas, y en la Sección V figuran los hitos y el calendario de aplicación.

## II. Descripción general de la política actual de gastos de apoyo de la FAO y las cuestiones derivadas de la misma

3. Los mecanismos relativos a los gastos de apoyo se establecieron en el decenio de 1970. Se tomó como base el principio de reparto de gastos de apoyo entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, o entre las organizaciones y los Estados Miembros, como una expresión financiera apropiada de coparticipación.

4. La política actual de gastos de apoyo de la FAO se elaboró en 1999 y fue aprobada por el Consejo en el año 2000. Esta política se ha actualizado cuatro veces y se informa sobre su aplicación anualmente al Comité de Finanzas y bienalmente en el informe sobre la ejecución del programa<sup>2</sup>. En el Anexo 1 figura como referencia la política actual de gastos de apoyo de la FAO.

5. La política actual de gastos de apoyo de la FAO consiste en recuperar los *gastos indirectos variables* necesarios e inherentes asociados a la prestación de *apoyo administrativo y operacional* a los proyectos, así como los gastos directos de los *servicios de apoyo técnico*. La política actual se basa en los siguientes principios:

- a) la *recuperación de los gastos adicionales*, por el que se asume que la labor de la FAO está financiada principalmente por cuotas asignadas en el marco del Programa ordinario, de forma que el apoyo proporcionado por el Programa ordinario a los proyectos extrapresupuestarios financiados mediante contribuciones voluntarias se considera un gasto adicional que se debe recuperar;
- b) la recuperación de solo la mitad de los *gastos indirectos variables*, tal como acordaron los organismos de las Naciones Unidas en 1992 en virtud del principio de coparticipación.

6. Las tasas de recuperación de los *gastos indirectos variables* aprobadas para el apoyo administrativo y operacional se basaron en la tasa normalizada original del 13 % aprobada por el órgano rector del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1980 y fueron refrendadas posteriormente por casi todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. La Secretaría de las Naciones Unidas y la mayoría de organismos especializados siguen aplicando esta tasa, aunque con variaciones.

7. Según la política actual, los gastos de apoyo se clasifican y recuperan de la siguiente manera (en el Anexo 2 se proporcionan las definiciones detalladas):

---

<sup>1</sup> FC 154/10.

<sup>2</sup> Por ejemplo, los documentos FC 156/6 y C 2015/8 PIR 2012-13, párrs. 383-393.

<sup>3</sup> FC 151/8.

- a) todos los *gastos directos variables* (por ejemplo, personal de proyectos, servicios de apoyo técnico, consultores, viajes, equipos, suministros, tecnología de la información y servicios de seguridad) se adeudan directamente a los proyectos;
- b) el 50 % de los *gastos indirectos variables* adicionales<sup>4</sup> se recuperan mediante un adeudo por *gastos de servicios a proyectos* con un tipo base del 13 % que puede variar en circunstancias específicas (véase el Anexo 3);
- c) los *gastos fijos* (directos e indirectos) quedan excluidos en su totalidad de la política actual de recuperación de costos (por ejemplo, los gastos fijos de la gestión general, la contabilidad financiera general, la función de recursos humanos central, las auditorías, los registros centrales, etc.) debido al principio que establece que solo se recuperan los costos “adicionales”.

8. La Conferencia, en su 37.º período de sesiones, celebrado en junio y julio de 2011, reafirmó la política de recuperación total de los costos de apoyo administrativo y operacional para proyectos extrapresupuestarios que había aprobado el Consejo en noviembre de 2000 y ordenó al Consejo que aplicase medidas para aumentar las cantidades recuperadas por ese concepto en relación con las actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios, basándose en la experiencia de otros organismos de las Naciones Unidas. Sobre la base de la experiencia de la Organización Mundial de la Salud, la Secretaría elaboró y estableció en 2013 y 2014 el mecanismo de incremento mejorado de la recuperación de gastos con objeto de recuperar los gastos que en gran medida habían quedado excluidos de la política de recuperación de costos, en particular los gastos relativos a la tecnología de la información, la ocupación de las oficinas y la seguridad. En el mecanismo de incremento mejorado de la recuperación de gastos, estos costos se recuperan como gastos directos variables.

9. En los últimos años, el entorno en el que opera la FAO ha evolucionado tanto que se requieren verdaderos esfuerzos para que el modelo actual de recuperación de costos siga siendo viable. Los cambios principales en el entorno de funcionamiento de la FAO que no se pueden abordar de forma adecuada en el marco de la política actual de gastos de apoyo son los siguientes:

- a) el enfoque integrado de la programación y la ejecución y un mayor nivel de recursos extrapresupuestarios en comparación con el Programa ordinario (con una relación actual de 59 %:41 %), donde los gastos de apoyo ya no se consideran costos adicionales a la ejecución del programa de trabajo aprobado;
- b) operaciones más descentralizadas, la integración de las actividades de los proyectos de desarrollo y emergencia, así como fuentes de financiación más diversas;
- c) la percepción de complejidad y falta de equidad de los asociados, la Administración y los funcionarios de la FAO con respecto a la política actual de gastos de apoyo y su aplicación.

### III. Nuevo enfoque para la recuperación de costos

10. La revisión de la política actual de gastos de apoyo de la FAO y la elaboración de un marco financiero general para la recuperación de los costos se han llevado a cabo tomando en consideración las novedades y cuestiones que figuran en la Sección II anterior y la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/67/226 de diciembre de 2012 (sin negrita en el original) en respuesta a la Revisión cuatrienal amplia de la política:

“La Asamblea General solicita que las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas adopten marcos de recuperación de los gastos para 2013, con miras a aplicarlos integralmente en 2014, **sobre la base del principio rector de la recuperación total de los gastos, proporcionalmente de los recursos básicos y complementarios**, y una **metodología simple, transparente y armonizada que proporcione incentivos, entre otras cosas, mediante tasas diferenciadas de recuperación de gastos, y teniendo en cuenta las diferencias en la cuantía y la naturaleza de los fondos** para aumentar la financiación básica

<sup>4</sup> Contratación de recursos humanos; adquisición de suministros y equipo y formalización de contratos; preparación de presupuestos, seguimiento de planes de trabajo y control de gastos; recibo, custodia y desembolso de fondos; mantenimiento de cuentas del proyecto; y presentación de informes financieros y de otro tipo sobre el proyecto.

y unas contribuciones complementarias más previsibles, flexibles y menos dirigidas a fines específicos que se ajusten a los planes estratégicos adoptados por cada órgano rector, y alienta a los órganos rectores de los organismos especializados a que hagan lo propio.”

### 3.1. Principios

11. Teniendo en cuenta las cuestiones que plantea la política actual de gastos de apoyo de la FAO y la orientación proporcionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el marco financiero general para la recuperación de los costos se elaboró en torno a los siguientes principios, aprobados por el Comité de Finanzas en su 154.º período de sesiones:

- a) abogar por una recuperación total de los costos, proporcionalmente, del Programa ordinario y los recursos extrapresupuestarios en un presupuesto integrado;
- b) apoyar y reforzar la capacidad de la FAO de cumplir su mandato, utilizando los recursos de forma eficiente y favoreciendo la relación entre la labor normativa y de desarrollo de proyectos de la FAO;
- c) alinearse con las políticas de descentralización que permiten la toma de decisiones y fortalecen las actividades a nivel nacional;
- d) ser sencillo y velar por la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas de forma razonable desde el punto de vista financiero y operacional;
- e) adoptar aquellas prácticas actuales aceptadas por los Estados Miembros, donantes y órganos rectores dentro del sistema de las Naciones Unidas que contribuirían a los esfuerzos de la FAO para aplicar su mandato característico.

12. El supuesto en el que se basa el examen es que los marcos normativos, los niveles de recursos y los aspectos financieros y operacionales de la Organización se mantienen relativamente constantes.

### 3.2. El nuevo modelo: una recuperación de costos proporcional con gastos de apoyo imputables

13. El nuevo modelo se aleja de los principios de categorización de costos y recuperación de costos adicionales que se han utilizado en la política actual de gastos de apoyo de la FAO, descrita en la Sección II anterior.

#### *Definición de las categorías de costos*

14. El marco financiero general para la recuperación de los costos se basa en un modelo de recuperación total y proporcional de los costos donde todos los gastos relativos a la ejecución del programa de trabajo de todas las fuentes de financiación se clasifican en tres categorías:

- a) COD: los *costos operacionales directos* hacen referencia a todos los gastos relacionados con insumos específicos (distintos de los costos de apoyo directo) necesarios para llevar a cabo una actividad. Estos son los gastos que comprenden, por ejemplo, los presupuestos de los proyectos (costo del personal del proyecto, apoyo técnico de la FAO, consultores, viajes, contratos, equipos, etc.).
- b) CAD: los *costos de apoyo directo* se refieren a los gastos de aquellos servicios que se pueden considerar un apoyo al suministro de insumos específicos adquiridos como costos operacionales directos. Estos gastos incluyen, entre otras cosas, servicios destinados a la gestión de recursos humanos, los asuntos financieros, la tecnología de la información, la seguridad, el seguimiento y la evaluación. Asimismo, estos gastos están relacionados con el apoyo que la Organización debe prestar para proporcionar los insumos específicos.
- c) CAI: los *costos de apoyo indirecto* son gastos que respaldan la ejecución de actividades, pero no se pueden asociar directamente a ella (por ejemplo, los relacionados con las políticas, la dirección y gestión ejecutivas, la gobernanza y la supervisión).

15. Por consiguiente, el nuevo modelo a) considera todos los costos de todas las fuentes de financiación (tanto el Programa ordinario como los fondos extrapresupuestarios); b) se aleja de la distinción de costos entre *variables* y *fijos* y, por tanto, ya no considera los recursos extrapresupuestarios como *gastos adicionales*; y c) pasa del principio de *coparticipación* a la recuperación total de los costos.

16. En resumen, el nuevo modelo emplea una estructura de gastos simplificada con dos tipos de *costos directos* (costos operacionales directos y costos de apoyo directo) y un tipo de *costos indirectos*. Los costos de apoyo pueden ser directos (CAD) o indirectos (CAI).

*Cálculo y recuperación de los costos de apoyo*

17. El cálculo de los costos de apoyo cambiaría en comparación con la política actual y sustituiría al actual conjunto de tasas de gastos de servicios a proyectos y recuperaciones derivadas del incremento mejorado de la recuperación de gastos.

- a) Los costos de apoyo directo se determinarían mediante la aplicación de la nueva categorización de costos y, a continuación, se presupuestarían en el Programa ordinario y en todos los proyectos extrapresupuestarios, siguiendo una aplicación proporcional entre fuentes de financiación. El resultado determinaría los gastos que se deben incluir en los presupuestos de los proyectos y recuperar como gastos directos, junto con los costos operacionales directos.
- b) Los costos de apoyo indirecto se calcularían como una proporción (porcentaje) de los gastos directos totales (COD y CAD) en todas las fuentes de financiación (Programa ordinario y fondos extrapresupuestarios), en lugar de seguir el modelo existente que se basa en la determinación de los costos adicionales de las contribuciones extrapresupuestarias en el Programa ordinario. La tasa de CAI se calcularía como una proporción (porcentaje) de los gastos directos totales en todas las fuentes de financiación (Programa ordinario y fondos extrapresupuestarios) y se aplicaría en forma de porcentaje en todos los presupuestos de proyectos extrapresupuestarios totales para su recuperación.

18. Sobre la base de una aplicación preliminar de la categorización de costos anterior en el PTP 2014-15 (Programa ordinario y fondos extrapresupuestarios) a nivel global, la tasa general media de recuperación de CAI se estima en un 7 %. Esta tasa de CAI se obtiene mediante la clasificación de la totalidad de los gastos estimados de todas las fuentes de financiación en tres categorías de costos principales, y el resultado se muestra en el Cuadro 1.

**Cuadro 1: Recuperación de costos proporcional**

Tipo de costo	Costo de la FAO 2014-15 Todas las fuentes de financiación (millones de USD)
a) Costos operacionales directos y costos de apoyo directo	2 283
b) Costos de apoyo indirecto	159
c) Total general (consignación presupuestaria neta 1 005 + fondos extrapresupuestarios 1 437)	2 442
d) Tasa proporcional de CAI estimada (b/a)	7 %

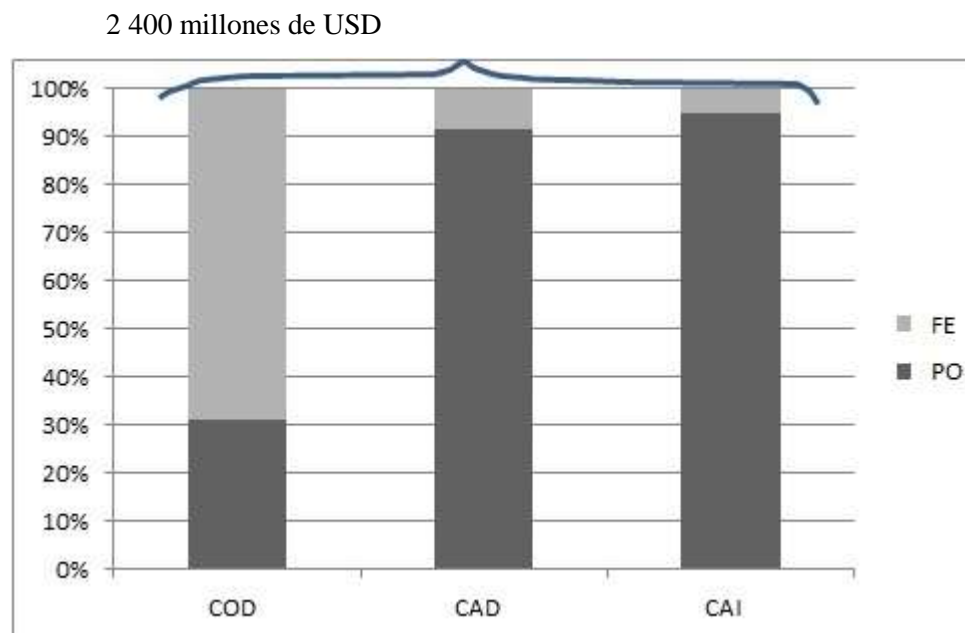
19. La tasa de CAI sustituiría a las tres tasas estándar de gastos de servicios a proyectos y a las 15 tasas especiales de gastos de servicios a proyectos previstas en la política en vigor (véase el Anexo 3). La mayoría de las tasas especiales no serían necesarias en el nuevo enfoque, ya que el “descuento” de los costos que representan equivaldría a lo que se recuperaría mediante la tasa de CAI normalizada y los costos directos (CAD y COD) adeudados al proyecto. Esto daría lugar a una convergencia en torno a la tasa de CAI estimada del 7 %, lo que se ajusta a las tasas de CAI predominantes que están adoptando varios fondos y programas de las Naciones Unidas con cierto margen de flexibilidad (por ejemplo, el 7 % adoptado por el Programa Mundial de Alimentos, así

como el 7 % para las contribuciones básicas y el 8 % para las contribuciones complementarias del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], el Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA] y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer [ONU-Mujeres]<sup>5</sup>).

*Aplicación de la nueva categorización de costos al PTP*

20. La aplicación de esta nueva categorización de costos al PTP 2014-15, antes de la aplicación del principio de proporcionalidad en todas las fuentes de financiación, se muestra en la Figura 1. Debido a que el modelo actual de recuperación de costos solo permite recuperar el 50 % de los gastos indirectos variables y ninguno de los gastos fijos de proyectos extrapresupuestarios, un elevado porcentaje de los CAD y CAI totales los financia el Programa ordinario en comparación con los fondos extrapresupuestarios, tal como se muestra en la Figura 1.

**Figura 1: Aplicación de la nueva categorización de costos a los gastos del PTP 2014-15, antes de aplicar el principio de proporcionalidad**



21. La nueva categorización de costos corrige este desequilibrio mediante el principio de recuperación *total* de los costos *de forma proporcional* en la atribución de costos de apoyo directo e indirecto. El nuevo modelo atribuye los costos de apoyo de forma proporcional a ambas corrientes de financiación en función del volumen de los costos operacionales directos, tal como se ilustra en la Figura 2.

**Figura 2: Ilustración del enfoque de atribución proporcional de costos**

	Programa ordinario		Fondos extrapresupuestarios	
Costos de apoyo directo	X CAD totales	COD del Programa ordinario	X CAD totales	COD de fondos extrapresupuestarios
		COD totales		COD totales
Costos de apoyo indirecto	X CAI totales	COD del Programa ordinario	X CAI totales	COD de fondos extrapresupuestarios
		COD totales		COD totales

<sup>5</sup> UNW/2013/11, párrs. 4, 5 a) y 5 b).

22. Los costos operacionales directos constituyen por tanto el elemento impulsor para distribuir los costos de apoyo directo e indirecto entre las fuentes de financiación. Por ejemplo, al aplicar la nueva categorización de costos al PTP 2014-15, el porcentaje de COD del Programa ordinario es de aproximadamente el 31 % y el porcentaje de COD de los fondos extrapresupuestarios es de alrededor del 69 %. Esto demuestra que los recursos extrapresupuestarios deberían financiar aproximadamente el 69 % de los CAD y los CAI totales. La fórmula mencionada anteriormente proporcionaría por tanto los elementos y cantidades indicativos que se deberían recuperar de los proyectos extrapresupuestarios como CAD y CAI para garantizar la proporcionalidad entre el Programa ordinario y los recursos extrapresupuestarios.

23. En resumen, los costos de apoyo directo se presupuestarían de la misma forma que en la actualidad. Lo que cambiaría es la atribución de los costos de apoyo directo a nivel global a cada corriente de financiación (Programa ordinario y fondos extrapresupuestarios) sobre la base de la parte proporcional de costos operacionales directos de cada fuente de financiación. Del mismo modo, los costos de apoyo indirecto se presupuestarían de acuerdo con las prácticas actuales en el PTP, pero se atribuirían a cada corriente de financiación según la parte proporcional de costos operacionales directos. A continuación, estos costos de apoyo se atribuirían de forma proporcional al Programa ordinario y a los recursos extrapresupuestarios para su recuperación en relación con los proyectos extrapresupuestarios. Esta proporcionalidad en la recuperación de costos ayudará a reequilibrar la estructura de financiación de la FAO, de manera que ninguna fuente de financiación soporte un nivel desproporcionado de gastos de apoyo.

24. La elaboración del presupuesto del Programa ordinario y los recursos extrapresupuestarios no cambiaría. Con respecto a los proyectos extrapresupuestarios, las dos categorías de gastos directos se presupuestarían y adeudarían directamente: la categoría de COD comprende gastos que, en general, ya están presupuestados en la práctica; sin embargo, la categoría de CAD incluye gastos que no están presupuestados actualmente en los proyectos de la FAO de forma coherente y sistemática.

25. En el nuevo modelo de recuperación de costos resultará esencial llevar a cabo una presupuestación por proyectos minuciosa a fin de incluir todos los gastos directos. Será necesario elaborar directrices claras para la presupuestación por proyectos de costos directos, en especial de costos de apoyo directo, con miras a garantizar la transparencia y la equidad, así como desarrollar las capacidades de aplicación, mediante capacitación y apoyo, durante la formulación y aprobación de proyectos.

### **3.3. Necesidad de una mayor flexibilidad a la hora de aplicar tasas de CAI (implicaciones normativas)**

26. Se necesita flexibilidad a la hora de aplicar la tasa de CAI, tal como reconoció la Asamblea General de las Naciones Unidas en la orientación que proporcionó a los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas que pidieron una metodología sencilla, transparente y armonizada que proporcionase incentivos, incluso mediante tasas diferenciadas de recuperación de costos.

27. La política actual de gastos de apoyo de la FAO contempla tasas especiales como, por ejemplo, una tasa del 0 % para contribuciones destinadas a cubrir los gastos de viaje de los participantes de países en desarrollo a las conferencias y consultas, o para contribuciones destinadas a sufragar gastos de capital extraordinarios para instalaciones.

28. Asimismo, se necesita flexibilidad para poder adaptarse a los cambios en los supuestos, en especial los relativos a posibles ajustes necesarios en los niveles variables de operaciones, tomando en consideración la naturaleza impredecible de las contribuciones extrapresupuestarias.

29. Algunos asociados, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), cuentan con requisitos específicos para adeudar los gastos directos e indirectos, los cuales se analizarán más en detalle.



#### IV. Beneficios y cuestiones abordadas

30. Un nuevo modelo de recuperación proporcional de costos que emplee las categorías de costos operacionales directos, costos de apoyo directo y costos de apoyo indirecto puede aportar tres beneficios principales. En resumen, el nuevo modelo:

- a) considera los recursos extrapresupuestarios como un apoyo a la ejecución del Programa de trabajo en el presupuesto integrado, no como un costo adicional, lo que ayuda a reequilibrar la estructura de financiación de la FAO para que ninguna fuente de financiación soporte un nivel desproporcionado de gastos de apoyo;
- b) reconoce operaciones más descentralizadas, la integración de las actividades de los proyectos de desarrollo y emergencia, así como fuentes de financiación más diversas;
- c) pretende, mediante la simplicidad y la transparencia, cambiar la percepción de complejidad y falta de equidad que tienen los asociados, la Administración y los funcionarios de la FAO con respecto a la actual política y su aplicación, así como establecer una tasa de gastos de servicios a proyectos común para los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas.

31. En el cuadro que figura en el Anexo 4 se ofrece una evaluación del grado en que el modelo de marco financiero general para la recuperación de los costos aborda las cuestiones que se identificaron durante la revisión del modelo actual de recuperación de costos y que se pusieron de manifiesto en el documento FC 154/10.

#### V. Hitos y calendario de aplicación

32. Los hitos y el calendario para elaborar, acordar y aplicar una nueva política de recuperación de costos de la FAO se presentan en el Cuadro 2. La preparación de un plan de aplicación detallado incluirá los siguientes elementos:

- a) directrices claras para la presupuestación por proyectos de los costos directos, en especial los *costos de apoyo directo*;
- b) una campaña de comunicación interna, respaldada por instrumentos de comunicación y aprendizaje electrónico así como un servicio de asistencia;
- c) informar a los asociados externos que aportan recursos sobre las medidas de transición y aplicación, así como comunicarse con ellos al respecto;
- d) en las fases iniciales de la aplicación, evaluar hasta qué punto se ha comprendido y aplicado el nuevo enfoque y determinar medidas correctivas.

**Cuadro 2: Hitos y calendario de aplicación**

Fechas	Hitos	Estado
<b>Ago-dic 2013</b>	<p><b>Investigación</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar investigaciones sobre la historia, los avances recientes y las modalidades de trabajo internas</li> <li>2. Examinar la trayectoria de la recuperación de costos de la FAO</li> <li>3. Consultar con el Comité de Finanzas en noviembre</li> </ol>	<b>Completado</b>
<b>Ene-mayo 2014</b>	<p><b>Concepto</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Celebrar consultas internas</li> <li>2. Elaborar principios y un concepto para el concepto del marco financiero general</li> <li>3. Presentar información actualizada al Comité de Finanzas en mayo</li> </ol>	<b>Completado</b>

<b>Jun- nov 2014</b>	<b>Formulación del enfoque</b> 1. Finalizar los principios y el modelo del marco financiero general 2. Determinar las consideraciones y modalidades relativas a la aplicación 3. Consulta y aprobación del nuevo enfoque: Comité de Finanzas en noviembre	<b>En curso</b>
<b>Nov 2014- mar 2015</b>	<b>Formulación de una nueva política de gastos de apoyo y un nuevo plan de aplicación</b> 1. Elaborar la política 2. Preparar el plan de aplicación, incluidas las disposiciones transitorias 3. <i>Consulta y aprobación de la nueva política: Comité de Finanzas y Consejo</i>	<b>Próximos pasos</b>
<b>Abr-dic 2015</b>	<b>Aplicación</b> 1. Finalizar y ejecutar el plan de aplicación 2. Aplicar la nueva política y las disposiciones transitorias	<b>Próximos pasos</b>

### **ANEXO 1: POLÍTICA ACTUAL DE LA FAO SOBRE LOS GASTOS DE APOYO**

1. La política actual de la FAO sobre los gastos de apoyo consiste en recuperar todos los gastos de apoyo indirectos variables asociados a proyectos financiados con contribuciones voluntarias. Tales gastos se suelen definir como los derivados de servicios administrativos y operacionales que son necesarios e inherentes a cualquier proyecto que la Organización acuerda ejecutar, pero que, por su naturaleza, no pueden determinarse fácil o directamente por separado para adeudarlos al propio proyecto.

2. Concretamente, la FAO ha definido los gastos de apoyo indirectos variables en la Sección 250 del Manual como sigue:

*Los servicios administrativos pueden incluir partidas como:*

- a) contratación e instrucción del personal del proyecto y prestación de servicios al mismo;
- b) servicios de becas;
- c) adquisición de suministros y equipo, formalización de contratos;
- d) preparación de presupuestos y control de los gastos del proyecto;
- e) recibo, custodia y desembolso de fondos, mantenimiento de cuentas del proyecto, presentación de informes financieros, auditorías externas e internas, etc.;
- f) vigilancia de la seguridad.

*Los servicios operacionales pueden incluir partidas como:*

- a) compilación y presentación de propuestas a los donantes;
- b) negociación de acuerdos y planes de operaciones con los organismos patrocinadores del proyecto y gobiernos beneficiarios;
- c) determinación y recomendación de personal cualificado;
- d) orientación y supervisión de la ejecución del proyecto;
- e) preparación, seguimiento y revisión de planes de trabajo y presupuestos;
- f) presentación periódica de informes sobre proyectos;
- g) colocación de becarios y formulación de planes de estudios;
- h) selección técnica del equipo y preparación técnica de contratos.

3. Se hace notar que todos estos gastos corresponden a la definición de gastos indirectos variables de apoyo a proyectos.

*Resumen*

#### **Cuadro A: Matriz de actividades por tipo y fuente de financiación**

Fuente de financiación	Asistencia técnica		Asistencia de urgencia	Programas normativos y otras actividades del Programa ordinario	
	Financiación nacional	Contribuciones de los donantes	Contribuciones de los donantes	Actividades normativas del Programa ordinario de la FAO, incluidas las Comisiones	Actividades de financiación conjunta
Recursos extrapresupuestarios	Máximo 13 % (véase más adelante para las excepciones)	Máximo 13 % (véase más adelante para las excepciones)	Máximo 10 %	13 % (véase más adelante para las excepciones)	Según el memorando de entendimiento
Programa ordinario	Programa de cooperación técnica (PCT) y Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA): máximo 7 %		PESA: máximo 7 %	Programa ordinario de la FAO	Programa ordinario de la FAO

4. En las siguientes notas se aplican estos principios a cada una de las categorías del programa definidas en el Cuadro A.

## PROGRAMAS EXTRAPRESUPUESTARIOS

### *Asistencia técnica: financiación nacional*

5. Se definen como proyectos de asistencia técnica sobre el terreno financiados por el gobierno del país beneficiario, incluidos los financiados mediante préstamos de instituciones financieras internacionales.

6. En principio tales proyectos deberían reembolsar los gastos de apoyo indirectos variables asociados al proyecto. Las tasas normalizadas no deberán superar la tasa máxima (en la actualidad el 13 %) pero pueden reducirse según sea necesario en función de las siguientes circunstancias especiales:

- a) existencia de una proporción elevada de contratos, suministros y equipo que requieran gastos de apoyo administrativo y operacional mínimos (se siguen aplicando las disposiciones vigentes de la Sección 250 del Manual);
- b) ejecución nacional en todo o en parte;
- c) inclusión de los gastos de apoyo al proyecto en el presupuesto de este como gastos directos del proyecto;
- d) existencia de otros mecanismos de reparto de los gastos o de apoyo complementario;
- e) existencia de proyectos excepcionalmente grandes a los que se aplican economías de escala.

### *Asistencia técnica: contribuciones de los donantes*

7. Se definen como proyectos de asistencia técnica sobre el terreno financiados por una tercera parte distinta de la FAO y del gobierno beneficiario.

8. En principio tales proyectos deberían reembolsar los gastos de apoyo indirectos variables asociados al proyecto. Las tasas normalizadas no deberán superar la tasa máxima (en la actualidad el 13 %) pero pueden reducirse según sea necesario en función de las siguientes circunstancias especiales:

- a) existencia de tasas establecidas por órganos intergubernamentales de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (incluidas las instituciones financieras internacionales);
- b) existencia de una proporción elevada de contratos, suministros y equipo que requieran gastos de apoyo administrativo y operacional mínimos (se siguen aplicando las disposiciones vigentes de la Sección 250 del Manual);
- c) Profesionales asociados (APO), por los que se carga una tasa fija del 12 %;
- d) inclusión de los gastos de apoyo a proyectos en el presupuesto del proyecto como gastos directos del proyecto;
- e) existencia de proyectos excepcionalmente grandes a los que se aplican economías de escala.

### *Asistencia de urgencia*

9. La asistencia de urgencia de la FAO se define como una situación en la que es necesaria una respuesta urgente y excepcional en el sector agropecuario para hacer frente a los efectos de una catástrofe particular, natural o provocada por el hombre. Si el proyecto se caracteriza como una operación de urgencia, la solicitud sigue la “vía rápida” y se trata como tal desde el punto de vista operacional. En general, la “prevención” y la “preparación” no entran en el ámbito del significado de “urgencia” a efectos operacionales de los proyectos.

10. La tasa máxima aplicada a los proyectos de asistencia de urgencia es del 10 %. Las tasas para la asistencia de urgencia se han de determinar caso por caso para recuperar todos los gastos de apoyo indirecto variables del proyecto. Cuando la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) se ocupe de proyectos de asistencia técnica debido a situaciones especiales, se aplicarán las tasas de reembolso para la asistencia técnica.

*Actividades normativas del Programa ordinario*

11. Se definen como contribuciones voluntarias que respaldan directamente la ejecución de actividades del Programa ordinario. Tales actividades son, generalmente, de naturaleza normativa y se ejecutan en la Sede o en la Oficina Regional, y no directamente sobre el terreno.
12. Se aplicará una tasa de gastos de apoyo a proyectos del 13 %.
13. Dicha tasa se puede reducir para reflejar los efectos de ciertas circunstancias especiales como las siguientes:
  - a) las contribuciones para sufragar los gastos de viaje de los participantes de los países en desarrollo a conferencias y consultas sobre cuestiones que corresponden al mandato de la FAO quedarán exentas de los adeudos en concepto de gastos de apoyo indirectos;
  - b) se utilizarán fondos de patrocinio en apoyo de las actividades de sensibilización y/o promoción para sufragar los gastos directos identificables de estas actividades y, como tales, no están sujetos a gastos de prestación de servicios a proyectos;
  - c) las contribuciones a la FAO para la renovación y mejora de los locales de la FAO (tanto en la Sede como en las oficinas regionales y subregionales) están exentas de adeudos por gastos de apoyo a proyectos;
  - d) APO por los que se carga una tasa fija del 12 %;
  - e) las cuentas de fondos fiduciarios de larga duración (por ejemplo, las comisiones establecidas bajo los auspicios de la FAO) estarán sujetas a una estimación caso por caso del nivel efectivo de los gastos de apoyo indirecto variables y el adeudo se efectuará en consecuencia.

*Actividades de financiación conjunta*

14. Estas disposiciones comprenden actividades que forman parte del Programa ordinario y que son, normalmente, de naturaleza normativa. Se definen como acuerdos de asociación entre la FAO y otros organismos intergubernamentales, especialmente las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.
15. La naturaleza especial de estos acuerdos de asociación se reconocerá y traducirá en un acuerdo para compartir los gastos directos de manera apropiada para la contribución de la actividad conjunta a los objetivos estratégicos de la Organización. Los gastos indirectos variables serán financiados, normalmente, por la organización anfitriona, si bien este hecho deberá reconocerse generalmente en el memorando de entendimiento y en las fórmulas de reparto de los gastos conexas.
16. Se hace notar que el acuerdo entre la FAO y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) prevé una tasa única de reembolso del 10 % de los gastos de apoyo y supervisión de proyectos de tamaño estándar. Este acuerdo todavía está siendo evaluado por la FAO. A los proyectos del Bloque B del Mecanismo de Preparación de Proyectos financiados por el FMAM que han entrado en ejecución se les ha concedido una tasa sobre los gastos de prestación de servicios de apoyo a proyectos del 6 %, tasa que parece suficiente para recuperar plenamente los gastos de apoyo indirectos variables.

**PROGRAMA ORDINARIO***PCT y PESA*

17. La asistencia técnica (incluidas las emergencias) financiada por el Programa ordinario debería, en principio, reembolsar los gastos de apoyo indirectos variables realizados por las unidades operacionales o su equivalente en el proyecto (p. ej., para servicios operacionales). Ello debería realizarse aplicando una tasa media (en la actualidad del 7 %).

**ANEXO 2: DEFINICIÓN DE GASTOS UTILIZADA EN LA POLÍTICA ACTUAL DE GASTOS DE APOYO DE LA FAO**

<b>Término de contabilidad de costos</b>	<b>Definiciones</b>	<b>Ejemplos de servicios prestados</b>	<b>Medios de recuperación en la FAO</b>
Gastos directos	Gastos que pueden atribuirse directamente a un producto o resultado.	Personal de proyectos, equipos, locales, viajes y cualquier otro insumo necesario para lograr los resultados y objetivos establecidos en actividades o proyectos específicos.	Totalmente recuperables de los recursos extrapresupuestarios. Se incluirán directamente en el presupuesto del proyecto.
Gastos indirectos	<b>Gastos indirectos variables</b> Gastos asociados con la producción de diversos resultados, pero que no son imputables a un resultado concreto. Suelen variar indirectamente según el volumen producido.	Servicios prestados por personal administrativo y operacional en apoyo a actividades o proyectos específicos, que no se pueden determinar inequívocamente.	Gravamen en concepto de <b>gastos de servicios a proyectos</b> como cargo porcentual sobre los gastos reales.
Gastos indirectos fijos	Gastos que no son fácilmente imputables a la producción de un único resultado y que no varían según el volumen de resultados.	Gastos de dirección general: Administración superior; contabilidad general; recursos humanos centrales; auditoría; servicio de mensajero; registros centrales, etc.	No se financiarán mediante recursos extrapresupuestarios.

**ANEXO 3: LISTA DE TASAS DE GASTOS DE SERVICIOS A PROYECTOS PERMITIDAS EN LA POLÍTICA ACTUAL DE GASTOS DE APOYO DE LA FAO**  
(normalizadas y de otro tipo)

<b>Tipo de proyectos o categorías de gastos reconocidos en la política actual de gastos de apoyo de la FAO</b>	<b>Tasas de gastos de servicios a proyectos</b>
Fondos fiduciarios/APO (Bélgica y los Países Bajos)	14 %
Asistencia técnica, incluida la normativa (tasa normalizada)	13 %
Fondos fiduciarios/APO (excluidos Bélgica y los Países Bajos)	12 %
Asistencia de urgencia - Fondos fiduciarios (tasa normalizada)	10 %
Programa de cooperación técnica (tasa normalizada)	7 %
Contratos/adquisiciones de bienes fungibles y no fungibles superiores al 70 % del presupuesto neto del proyecto	7 %
Contratos/adquisiciones de bienes fungibles y no fungibles que suponen entre el 40 % y el 70 % del presupuesto neto del proyecto	7 % aplicado al componente presupuestario en cuestión y la tasa de gastos de servicios a proyectos al resto del presupuesto del proyecto
Proyecto del FMAM de tamaño medio y estándar ejecutado por la FAO	6 % con recuperación del equilibrio en forma de gastos directos
Fondos entregados a la Organización a fin de cubrir las tarifas relativas a las instalaciones y el costo de celebrar reuniones que no son de la FAO en los locales de la Organización	5 %
FMAM - Donación para la preparación de proyectos (cubre los costos relativos a la formulación de los mismos)	0 %
Proyecto del FMAM de tamaño medio y estándar no ejecutado por la FAO*	0 %
Contribuciones a la FAO destinadas a la renovación y mejora de los locales de la Organización (tanto en la Sede como en las oficinas regionales y subregionales)	0 %
Contribuciones para sufragar los gastos de viaje de los participantes de los países en desarrollo a conferencias y consultas sobre cuestiones que corresponden al mandato de la FAO	0 %
Contribuciones para reembolsar los servicios de apoyo técnico correspondientes al tiempo de personal de la FAO en los casos donde la financiación se dedica enteramente o en gran medida a tal fin	0 %
Fondos de patrocinio en apoyo de las actividades de sensibilización o promoción	0 %
Proyectos excepcionalmente grandes a los que se aplican economías de escala	Determinada en función de cada caso
Inclusión de los gastos de apoyo al proyecto en el presupuesto de este como gastos directos del proyecto**	Determinada en función de cada caso
Órganos establecidos en virtud de los artículos VI y XIV***	Determinada en función de cada caso

\* La FAO no recibe una tasa de gastos de servicios a proyectos, pero sí honorarios de gestión no relacionados con el presupuesto del proyecto, que se gestiona en un fondo fiduciario independiente.

\*\* En el caso de proyectos financiados por programas conjuntos de la Unión Europea o las Naciones Unidas, cuando se otorga una tasa de gastos de servicios a proyectos del 7 % a proyectos de asistencia técnica o normativos o a proyectos de emergencia, un 6 % y un 3 % respectivamente se deberían identificar como insumos directos de apoyo administrativo y operacional en los proyectos.

\*\*\* Véase la lista de órganos establecidos en virtud de los artículos VI y XIV y las tasas de gastos de servicios a proyectos en los documentos adjuntos.



**ANEXO 4: GRADO EN QUE EL MODELO DE MARCO FINANCIERO GENERAL ABORDA LAS CUESTIONES IDENTIFICADAS EN RELACIÓN CON EL MODELO ACTUAL DE RECUPERACIÓN DE COSTOS**

<b>Cuestiones relacionadas con la modalidad de recuperación de costos actual<sup>6</sup></b>	<b>Abordada</b>	<b>Forma de abordar la cuestión</b>
<b>A. Cuestiones financieras</b>		
1. Los presupuestos extrapresupuestarios actuales no recogen los costos totales por el apoyo recibido del Programa ordinario y probablemente los departamentos técnicos no estén identificando todo el trabajo realizado para los proyectos.	Sí	Las actividades se presupuestarán en su totalidad mostrando los costos operacionales directos, los costos de apoyo directo y los costos de apoyo indirecto.
2. Algunos costos directamente imputables se recuperan mediante la tasa de recuperación de gastos en lugar de incluirse en los gastos directos.	Sí	Los costos de apoyo indirecto no incluirán actividades que puedan ser imputables.
3. Varias tasas de gastos de apoyo pueden afectar a la obtención de recursos, ya que los asociados que aportan recursos podrían dirigir los fondos a actividades con tasas de recuperación más bajas.	Sí	Se aplicará una tasa de recuperación de costos de apoyo indirecto a las contribuciones, con flexibilidad para incentivos y requisitos de algunos asociados.
4. La información financiera sobre actividades extrapresupuestarias y del Programa ordinario no es comparable a nivel de actividades.	No	Continuará la presupuestación a nivel de actividades. La comparación de resultados financieros de actividades distintas puede tener un valor limitado.
5. La presentación de informes sobre recursos extrapresupuestarios varía según el asociado que aporta recursos, lo que da lugar a procesos que suponen una gran inversión de tiempo.	Parcialmente	La categorización normalizada de los gastos de todos los recursos permitirá una presentación de informes más estandarizada por parte de los donantes, pero solo parcialmente. La comparación de resultados financieros de actividades distintas puede tener un valor limitado.
6. Los costos que pueden recuperarse, las modalidades de recuperación aceptadas y los enfoques de recuperación aceptados pueden variar según el donante.	Sí	Se pueden aplicar políticas de recuperación total de los costos a todas las contribuciones (algunos casos requieren un mayor análisis como, por ejemplo, el FMAM).
7. La modalidad actual de recuperación de los costos no ofrece incentivos para las contribuciones a los recursos básicos ni anima a los donantes no tradicionales (sector privado, Sur-Sur).	Sí	La adopción de una recuperación de costos proporcional garantizará que los recursos extrapresupuestarios se consideren un apoyo a la ejecución del programa de trabajo.

<sup>6</sup> FC 154/10, párr. 16.

Cuestiones relacionadas con la modalidad de recuperación de costos actual <sup>6</sup>	Abordada	Forma de abordar la cuestión
<b>B. Cuestiones administrativas</b>		
1. Existen procesos administrativos, estructuras de apoyo y modalidades operativas por separado con el fin de determinar los costos extrapresupuestarios de las actividades del Programa ordinario para su presupuestación y recuperación de gastos.	Sí	Con la aplicación de categorías de costos normalizadas y la presupuestación de gastos de apoyo globales con una recuperación de costos proporcional, no se necesitarán procesos, estructuras ni modalidades por separado.
2. El método para calcular las tasas de recuperación es complejo, lleva mucho tiempo y es difícil de comunicar tanto a nivel interno como externo.	Sí	El método para calcular la tasa de recuperación no requerirá un estudio anual sobre la determinación del trabajo ni un estudio de medición de costos y se simplificará, pues el cálculo de la tasa de costos de apoyo indirecto se realizará en forma de porcentaje de gastos directos.
3. La modalidad de recuperación de los costos, ya sea a través de una tasa aplicada o mediante tasas por personal ocupado (incremento mejorado de la recuperación de gastos), es compleja en cuanto a su aplicación y a la redistribución de las cantidades recuperadas ajustada a las exigencias de trabajo, además de ser difícil de comunicar.	Sí	Se ha simplificado mediante la recuperación de costos proporcional. No serán necesarias 18 tasas distintas. El incremento mejorado de la recuperación de gastos se dejará de aplicar.
4. La valoración de las peticiones —en el marco de la política aprobada— de ajustes de las tasas pertenecientes a circunstancias especiales requiere mucho tiempo y puede parecer que existe trato desigual entre los donantes.	Sí	Las actividades se presupuestan en su totalidad. Por tanto, ya no será necesario valorar las peticiones de ajustes de las tasas en los volúmenes actuales. Además, se incrementará la transparencia y la equidad en el trato.
<b>C. Cuestiones operativas</b>		
1. Los recursos no están vinculados inicialmente a actividades específicas y pueden proceder de varias corrientes de financiación distintas —extrapresupuestarias, Programa ordinario o recuperaciones— y, por consiguiente, pueden incidir en la eficacia operacional (creando incertidumbre en cuanto a la puntualidad y suficiencia de la financiación necesaria).	Parcialmente	Todos los costos de trabajo se financiarán proporcionalmente en el momento en que se dote de recursos a los proyectos.
2. Las actividades con presupuestos más pequeños tal vez no comprendan los recursos necesarios para una aplicación eficaz, ya que algunas aportaciones necesarias podrían no ser fácilmente ampliables proyecto por proyecto.	Sí	Las actividades incluirán costos atribuidos, que podrían comprender recursos no ampliables distribuidos proporcionalmente a las actividades a las que benefician.
3. La eficacia operacional podría verse obstaculizada y la eficiencia financiera podría reducirse debido a las restricciones en el uso de los recursos.	Sí	La recuperación proporcional total de los costos debería mitigar los riesgos relacionados con los cambios en la ejecución y los costos no ampliables a corto plazo.