



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

154.º período de sesiones

Roma, 26-30 de mayo 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:

Sra. Minà Dowlatchahi

**Directora Adjunta de la Oficina de Estrategia,
Planificación y Gestión de Recursos**

Tel. +3906 5705 6370

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.



mk329s

RESUMEN

- En su 151.º período de sesiones, el Comité de Finanzas examinó el documento FC151/8 *Informe general sobre la política de los gastos de apoyo de la FAO* y acogió con beneplácito la iniciativa de elaborar un marco financiero general para la recuperación de los costos por parte de la FAO.
- En el presente documento se proporciona información actualizada sobre la iniciativa respecto de lo siguiente: a) el examen externo de las novedades relativas a la recuperación de los costos dentro de las Naciones Unidas hasta mediados de abril de 2014; b) el examen interno de las cuestiones financieras, administrativas y operativas relacionadas con la recuperación de gastos, y c) el proyecto de principios que se empleará en la elaboración de un Marco financiero general para la recuperación proporcional de los costos.
- Sobre la base de los avances dentro del sistema de las Naciones Unidas, las cuestiones financieras, administrativas y operativas de la FAO, y los supuestos especificados, el Marco financiero general está elaborándose conforme a los principios siguientes:
 - a) Apoyar y posiblemente reforzar la capacidad de la FAO de cumplir su mandato, sobre todo utilizando los recursos de forma eficiente y favoreciendo la relación entre la labor normativa y de proyectos de la FAO;
 - b) Alinearse con las políticas de descentralización que permiten la toma de decisiones y fortalecen las actividades a nivel nacional;
 - c) 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;
 - d) Adoptar aquellas prácticas actuales aceptadas por los Estados Miembros, donantes y órganos rectores y de supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas que contribuirían a los esfuerzos de la FAO para aplicar su mandato característico.
- Los aspectos restantes de la fase de concepto están en curso y se presentarán en el próximo período de sesiones ordinario del Comité de Finanzas junto con los resultados de la fase de formulación.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a examinar y ofrecer sus opiniones acerca de las últimas novedades sobre los asuntos relacionados con la recuperación de los costos en el marco del sistema de las Naciones Unidas, los problemas financieros, administrativos y operacionales específicos de la FAO que han sido determinados, y los supuestos y principios para la elaboración de un Marco financiero general.

Proyecto de asesoramiento

- **El Comité de Finanzas:**
 - a) **tomó nota de los avances realizados en relación con la iniciativa del Marco financiero general, incluida la presentación de la información más reciente sobre la evolución de las cuestiones relativas a los gastos de apoyo en varias organizaciones de las Naciones Unidas, y la identificación de problemas financieros, administrativos y operacionales específicos de la FAO;**
 - b) **refrendó la finalidad, los supuestos y los principios de la iniciativa;**
 - c) **expresó su interés en examinar el concepto final y las consideraciones relativas a la aplicación en su próximo período de sesiones ordinario.**

Introducción

1. En su 151.º período de sesiones, el Comité examinó el documento FC151/8 *Informe general sobre la política de los gastos de apoyo de la FAO*, en el que la Secretaría indicó la evolución de los entornos operativos, el interés por armonizar la categorización y recuperación de costos entre los organismos de las Naciones Unidas, y las resoluciones de Naciones Unidas relativas a la recuperación total de los gastos¹. En este contexto, la Secretaría manifestó su intención de realizar un examen más exhaustivo de los acuerdos sobre los gastos de apoyo de la FAO, en concreto:

La Secretaría pretende adoptar un enfoque amplio para abordar los problemas de la recuperación y categorización de los costos con miras a proponer una estrategia integral que tenga en cuenta la evolución de los entornos operativos y se armonice con otros organismos de las Naciones de la FAO en la medida de lo posible.

2. En consonancia con la resolución sobre la recuperación de gastos que la Asamblea General de diciembre de 2012 formuló en respuesta a la Revisión cuatrienal amplia de la política, el examen de la FAO tiene por objeto elaborar un marco de recuperación de gastos sobre la base del principio rector de la recuperación total de los costos, proporcionalmente de los recursos básicos y complementarios². Una metodología de recuperación de los gastos que ofrezca una recuperación proporcional también se ajustaría a la Revisión trienal amplia de la política en la que la Asamblea General pedía que las organizaciones “examinen la cuestión de la recuperación de costos a fin de que no se utilicen recursos básicos para subvencionar proyectos financiados con cargo a recursos complementarios, suplementarios o extrapresupuestarios”³. Estas resoluciones surgen de la preocupación de que una parte de los gastos que generan las actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios se sufraga con recursos del Programa ordinario en la metodología actual de recuperación de costos⁴, lo que “puede suponer la reducción de los recursos básicos disponibles para sufragar las actividades de los programas”⁵.

3. Este problema de las subvenciones guarda relación con el principio de coparticipación, que llevó a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, a elaborar y aplicar políticas y acuerdos sobre los gastos de apoyo que preveían el reembolso parcial de los gastos basándose en un método de “recuperación de los gastos adicionales”. Este método permite recuperar únicamente parte de los costos administrativos adicionales de la Organización contraídos a raíz de una actividad financiada con recursos extrapresupuestarios, y el resto de dichos costos se financia con cargo a recursos del Programa ordinario.

4. En su 151.º período de sesiones, el Comité acogió con satisfacción la iniciativa de elaborar un marco financiero general para la recuperación de los gastos por parte de la FAO y se mostró de acuerdo con el calendario de actividades destinadas a elaborar el marco para fines de 2014. El calendario para el examen presentaba tres fases con las correspondientes actividades, como sigue:

¹ FC 151/8, párrafos 31-33.

² A/RES/67/226, párr. 53: “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 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 A/RES/62/208, párr. 116.

⁴ JIU/REP/2002/3 párrafos 11 y 13.

⁵ A/69/63 - E/2014/10 párrafo 59.

I. Fase de investigación

Agosto – diciembre de 2013

1. Realizar investigaciones sobre la historia, los avances recientes, las modalidades de trabajo internas
2. Examinar la trayectoria de la recuperación de costos de la FAO
3. Consultar con el Comité de Finanzas en noviembre de 2013

II. Fase de concepto

Enero – mayo de 2014

1. Examinar la evolución de las iniciativas para la recuperación de costos dentro del sistema de las Naciones Unidas y participar en el Grupo de trabajo de la Red de Presupuesto y Finanzas sobre la categorización de los costos
2. Celebrar consultas internas
3. Elaborar principios para el Marco financiero general
4. Elaborar el concepto del Marco financiero general
5. Determinar las ventajas y desventajas, las repercusiones y la viabilidad de la idea
6. Elaborar un plan de aplicación de alto nivel
7. Presentar información actualizada al Comité de Finanzas en mayo de 2014

III. Fase de formulación

Junio – noviembre de 2014

1. Finalizar los principios y el modelo del Marco financiero general
2. Determinar las consideraciones relativas a la aplicación
3. Establecer una modalidad de aplicación teniendo en cuenta las consecuencias para la elaboración de un presupuesto integrado y cualquier cambio reglamentario o normativo necesario
4. Consulta y aprobación: El Comité de Finanzas en noviembre de 2014 y el Consejo en diciembre de 2014

5. En su 151º. período de sesiones de noviembre de 2013, se informó al Comité de los resultados de la fase de investigación, en particular de la evolución de la política de los gastos de apoyo de la FAO: 1) Naciones Unidas: el contexto histórico, 2) el alcance de la política de gastos de apoyo de la FAO, 3) base metodológica para el cálculo de los gastos indirectos variables y determinación de las tasas de gastos de servicios a proyectos, y 4) aplicación de la mejora de la recuperación de costos, en concreto la aplicación del incremento mejorado de la recuperación de gastos.

6. En este informe se da cuenta de las tres primeras actividades de la fase de concepto:
- a) Examen externo: información actualizada sobre la evolución de la recuperación de gastos dentro de las Naciones Unidas hasta mediados de abril de 2014, con especial atención a las actividades previstas que se determinaron en el período de sesiones de noviembre de 2013;
 - b) Examen interno: Problemas financieros, administrativos y operativos de la FAO en relación con la recuperación de los costos;
 - c) Proyecto de principios, habida cuenta de los supuestos de fondo, que se utilizará en la elaboración del Marco financiero general para la recuperación proporcional de los costos, así como otras posibles ventajas que puedan obtenerse.

7. Los demás aspectos de la fase de concepto están en curso y, por consiguiente, se presentarán en el próximo período de sesiones ordinario del Comité de Finanzas junto con los resultados de la fase de formulación.

8. El concepto del Marco financiero general adoptará las prácticas actuales aceptadas por los Estados Miembros, los donantes y los órganos rectores y de supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas, si dichas prácticas pudieran resultar provechosas para la FAO en la aplicación de su mandato y, al mismo tiempo, estar en armonización con las modalidades del sistema de las Naciones Unidas en la medida de lo posible.

9. Así pues, la intención es tomar como base tres flujos de información: 1) las novedades dentro de las Naciones Unidas en relación con la recuperación de costos con el fin de aprovechar la experiencia adquirida al abordar las cuestiones relativas a la recuperación de gastos y adoptar prácticas aceptadas y pertinentes, 2) el análisis de las cuestiones financieras, administrativas y operativas de la FAO en cuanto a la recuperación de los costos con miras a abordar estos asuntos de forma global e integrada, y 3) la orientación del Comité sobre el proyecto de principios para un Marco financiero general.

A. Novedades dentro del sistema de las Naciones Unidas

10. La aplicación del principio de la Revisión cuatrienal amplia de la política relativo a la recuperación total de los costos a partir de los recursos básicos y complementarios en medida proporcional es vinculante para las entidades de las Naciones Unidas que informan a la Asamblea General y recomendado para los organismos especializados⁶. A fin de beneficiarse de las novedades dentro del sistema de las Naciones Unidas y determinar modalidades que puedan resultar ventajosas para la FAO, la Secretaría sigue de cerca varias iniciativas de recuperación de los costos que se resumen en el Anexo.

11. El examen resumido de estas novedades recientes pone de relieve la aparición de tres importantes temas como parte de la aplicación, según se resume a continuación.

12. En general, las organizaciones están orientándose hacia la *recuperación total de los costos, a partir de los recursos básicos y complementarios en medida proporcional*. En algunos casos, sin embargo, las organizaciones siguen financiando una parte de sus actividades con cargo a las cuotas asignadas o a recursos del Programa ordinario sin una recuperación proporcional de los costos. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) tiene intención de presupuestar los costos de administración (gestión estratégica, gestión general, órganos rectores, y servicios jurídicos, de supervisión y de verificación de la conformidad) independientemente de las áreas técnicas y financiar dichos costos mediante cuotas asignadas. De igual modo, el 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 entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) establecieron una categoría de gastos aparte para que las funciones intersectoriales se financien únicamente con cargo a los recursos ordinarios. No obstante, en un informe reciente del Secretario General se señala que la resolución de la Asamblea General no preveía tal exclusión⁷.

13. En el marco de la tendencia hacia la financiación proporcional, las organizaciones están *recuperando los costos totales de las actividades en lugar de los costos adicionales*, incluidos como costos directos. Por ejemplo, en el modelo del PNUD, UNICEF, el UNFPA y ONU-Mujeres, se observó que “existen elementos de gasto antes financiados centralmente, que se incluirán en el futuro en los programas y proyectos”, con la expectativa de que “la asignación directa de los gastos administrados centralmente permitirá que los titulares de los presupuestos y los donantes estén mejor informados sobre los gastos de los proyectos”⁸.

⁶ Se incluyen 11 fondos y programas, 6 instituciones de investigación y formación (el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia [UNICRI], el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme [UNIDIR], el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones [UNITAR], el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social [UNRISD], la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas [UNSSC] y la Universidad de las Naciones Unidas [UNU]) y otras tres entidades (el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA [ONUSIDA], la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres [EIRD] y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos [UNOPS]).

⁷ A/69/63 – E/2014/10, párrafo 68.

⁸ DP-FPA/2013/1 – E/ICEF/2013/8 Cuadro 3 (nota) y párrafo 33.

14. Las organizaciones pueden tener *diferentes tasas de recuperación*, que probablemente guarden relación con el tipo de contribución o la finalidad de la misma. Por ejemplo, el PNUD, UNICEF, el UNFPA y ONU-Mujeres establecieron tasas de recuperación diferentes, a saber: el 8 % para los recursos con recuperación proporcional (complementarios); el 7 % para las contribuciones temáticas (ONU-Mujeres mantendrá la tasa del 8% como medida temporal) y tasas preferentes para las contribuciones gubernamentales de participación en los gastos, las contribuciones Sur-Sur y las contribuciones del sector privado⁹.

15. La Secretaría supervisará las próximas decisiones y propuestas. Prestará especial atención a las diferencias en los modelos de actividad que podrían incluir la repercusión de las economías de escala entre las organizaciones humanitarias y basadas en los conocimientos, el potencial de ampliación de algunos tipos de costos, las modalidades operativas y cualquier otra diferencia que pudiera incidir en las modalidades de recuperación de los gastos a fin de determinar posibles innovaciones y prácticas que pudiesen ser pertinentes para el contexto de la FAO.

⁹ UNW/2013/11 párrafos 4, 5.a y 5.b.

B. Cuestiones financieras, administrativas y operativas de la FAO

16. En debates internos con las oficinas interesadas de la FAO en la Sede y sobre el terreno se determinaron 14 cuestiones en tres esferas principales que merecen atención a la hora de elaborar un Marco financiero general.

Cuestiones financieras

- a) 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.
- b) Algunos costos directamente imputables se recuperan mediante la tasa de recuperación de gastos en lugar de incluirse en los costos directos.
- c) Varias tasas de gastos de apoyo pueden afectar a la obtención de recursos, ya que los donantes podrían dirigir los fondos a actividades con tasas de recuperación más bajas.
- d) La información financiera sobre actividades extrapresupuestarias y del Programa ordinario no es comparable a nivel de actividades.
- e) La presentación de informes sobre recursos extrapresupuestarios varía según el donante, lo que da lugar a procesos que suponen una gran inversión de tiempo.
- f) Los costos que pueden recuperarse, las modalidades de recuperación aceptadas y los enfoques de recuperación aceptados pueden variar según el donante.
- g) 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).

Cuestiones administrativas

- a) 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.
- b) El método para calcular las tasas de recuperación es complejo, lleva mucho tiempo y es difícil de comunicar tanto a nivel interno como externo.
- c) 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.
- d) 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.

Cuestiones operativas

- a) Los recursos no están vinculados inicialmente a actividades específicas y pueden proceder de varias corrientes de financiación distintas —extrapresupuestarias, Programa ordinario, recuperaciones— y, por consiguiente, pueden incidir en la eficacia operacional (creando incertidumbre en cuanto a la puntualidad y suficiencia de la financiación necesaria).
- b) 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.
- c) La eficacia operacional podría verse obstaculizada y la eficiencia financiera podría reducirse debido a las restricciones en el uso de los recursos.

C. El proyecto de principios como base para la elaboración del marco financiero general

17. El alcance del examen del Marco financiero general es amplio para poder abarcar cuestiones relativas a la recuperación de los costos y su categorización, en el contexto de factores externos e internos así como modalidades de trabajo, con miras a la armonización con otros organismos de las Naciones Unidas en la medida de lo posible. Además de los factores externos (novedades dentro del sistema de las Naciones Unidas, modalidades de funcionamiento que adquieren relieve, tendencias de los donantes) y los factores internos (análisis de las cuestiones financieras, administrativas y operativas en relación con la recuperación de costos), el examen tendrá en consideración el modelo modificado de funcionamiento de la FAO que incluye la descentralización, la introducción del marco de resultados de los objetivos estratégicos, la integración de actividades de emergencia y desarrollo, y la mejora de las modalidades de trabajo.

18. El resultado previsto es un Marco financiero general para la recuperación de los costos que contribuya al mandato de la FAO y al enfoque basado en los conocimientos.

19. El supuesto en el que se basa el examen es que los marcos normativos, los niveles de recursos y los aspectos financieros de la Organización se mantienen relativamente constantes, esto es, no se prevén cambios sustantivos que afecten a posibles modalidades del marco futuras. Dicho de otro modo, se presupone que previsiblemente se mantendrán los actuales marcos normativos relativos a los objetivos estratégicos, la aplicación de programas, el enfoque estratégico, etc.; los niveles actuales de recursos permanecerán relativamente constantes aun cuando haya algunas variaciones en el nivel, el tipo y la distribución; las prácticas financieras, los procesos administrativos y las modalidades operacionales asociadas con el Programa ordinario y la financiación extrapresupuestaria se consideran convenientes para el contexto operativo actual.

20. Sobre la base de los avances dentro del sistema de las Naciones Unidas, las cuestiones financieras, administrativas y operativas de la FAO, y los supuestos especificados, el Marco financiero general está elaborándose conforme a los principios siguientes:

- a) Apoyar y posiblemente reforzar la capacidad de la FAO de cumplir su mandato, sobre todo utilizando los recursos de forma eficiente y favoreciendo la relación entre la labor normativa y de proyectos de la FAO;
- b) Alinearse con las políticas de descentralización que permiten la toma de decisiones y fortalecen las actividades a nivel nacional;
- c) 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;
- d) Adoptar aquellas prácticas actuales aceptadas por los Estados Miembros, donantes y órganos rectores y de supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas que contribuirían a los esfuerzos de la FAO para aplicar su mandato característico.

21. Además de la recuperación proporcional de los costos, la idea del Marco financiero general logrará, en la medida posible, otras posibles ventajas, tales como:

- a) Propuestas de determinación de los costos más transparentes y coherentes que permitirán a los contribuyentes entender aquellos costos que se cargan directamente a programas y proyectos así como la tasa de recuperación de los costos que se aplica;
- b) Una presupuestación más clara, más completa y posiblemente más previsible para la recuperación total de los costos a nivel de las actividades;
- c) Un aumento de eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos para la recuperación de los costos;
- d) La simplificación de los procesos para presupuestar y recuperar los costos a partir de diversas fuentes de financiación;
- e) Una mejor visión de la distribución de los recursos a nivel de las actividades para medir las eficiencias, determinar las repercusiones y presentar informes financieros comparables;

- f) El refuerzo de la vinculación entre la planificación, los recursos y los resultados;
- g) Un aumento de la confianza y conciencia de los donantes gracias a la claridad de los presupuestos y la metodología de recuperación de los costos aplicada.

D. Próximos pasos

22. La fase de concepto y formulación de la iniciativa para el Marco financiero general se completará como sigue:

- a) Supervisar y analizar las novedades pertinentes en organizaciones que lleven a cabo exámenes de la recuperación de los costos y seguir contribuyendo a las actividades del grupo de trabajo de la Red de presupuesto y finanzas;
- b) Elaborar un enfoque para la recuperación de los costos en el marco del mandato de la FAO, teniendo en cuenta los supuestos identificados, los principios y los comentarios y orientaciones proporcionados por el Comité de Finanzas;
- c) Determinar las ventajas y desventajas, las repercusiones (tales como la movilización de recursos, los efectos en los resultados, etc.) y las consideraciones relativas a la aplicación del enfoque propuesto de recuperación de gastos;
- d) Elaborar un plan de aplicación de alto nivel teniendo en consideración las repercusiones para la elaboración de presupuestos y cualquier cambio necesario en las políticas y reglamentos financieros;
- e) Presentar ante el Comité de Finanzas el concepto y las consideraciones relativas a la aplicación ya finalizados.

ANEXO: Visión general de las novedades recientes en cuanto a la recuperación de los costos en el sistema de las Naciones Unidas

1. **El PNUD, UNICEF, el UNFPA y ONU-Mujeres** han llevado a cabo recientemente lo siguiente:

- a) La armonización de las categorías de costos teniendo en consideración sus respectivos modelos operativos, en particular: el mandato, el tamaño, la situación, la participación en actividades de coordinación o para fines especiales, y las fuentes de financiación;
- b) El establecimiento de una categoría de costos independiente para las funciones intersectoriales (que se excluirá del cálculo de la tasa de recuperación de los costos), que se financiará únicamente mediante recursos ordinarios, con una tasa de recuperación de los costos del 7 %;
- c) La armonización de las tasas de recuperación de los costos al 8 % para las contribuciones complementarias;
- d) La eliminación de la distinción entre costos indirectos fijos y costos indirectos variables;
- e) La indicación de que algunos costos financiados mediante recursos ordinarios en el pasado se incluirán ahora en los proyectos.

2. En un informe reciente del Secretario General se señala que la resolución de la Asamblea General no preveía ninguna exclusión¹⁰ como la relativa a la financiación de una parte de los costos identificada como funciones intersectoriales únicamente mediante recursos ordinarios en lugar de proporcionalmente a partir de recursos básicos y complementarios. No obstante, estos organismos han realizado importantes avances hacia la aplicación del principio rector de la recuperación total de los gastos, proporcionalmente de los recursos básicos y complementarios, con apoyo de la eliminación de la distinción entre costos indirectos fijos y variables. De hecho, elementos de gastos financiados previamente de manera centralizada, en el futuro se incorporarán en los programas y proyectos.

3. Los presupuestos globales para estas organizaciones se presentaron ante sus respectivas juntas en 2013 y recogen el nuevo marco conceptual para la definición y atribución de los costos de organización y la nueva metodología y tasa para la recuperación de los costos. Al examinar estas presentaciones, las juntas ejecutivas de dichas organizaciones reconocieron que:

...la recuperación total de los gastos, proporcionalmente de los recursos básicos y complementarios, llevará a emplear menos recursos básicos para sufragar los gastos de gestión de las contribuciones complementarias, y a la asignación de una mayor proporción de los recursos básicos a las actividades de programas, incentivando así las contribuciones básicas¹¹.

4. **Red de presupuesto y finanzas.** En su reunión de junio de 2013, la Red de presupuesto y finanzas creó un grupo de trabajo sobre la categorización de los costos con el objetivo de poder lograr una armonización entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Como punto de partida, el grupo de trabajo examinará la posible armonización en torno a la clasificación común de los costos del PNUD, UNICEF, el UNFPA y ONU-Mujeres, que consta de los elementos siguientes: 1) Actividades de desarrollo, 2) Coordinación de las iniciativas de las Naciones Unidas, 3) Gestión y 4) Fines especiales.

5. Durante la reunión de junio de 2013 de la Red de presupuesto y finanzas, los organismos señalaron que: 1) deberían perfeccionarse y aclararse las categorías propuestas, por ejemplo, para hacer posible la diferenciación entre los costos administrativos que podrían atribuirse directamente a la ejecución de programas, y aquellos que eran imputables de forma indirecta, 2) sería necesario emprender trabajos con respecto a los costos de capital, y 3) debería introducirse una categoría de costos destinados a asistencia humanitaria¹².

¹⁰ A/69/63 - E/2014/10.

¹¹ DP/2014/2 párrafo 2013/9-2 y UNW/2013/11 párrafo 2.

¹² CEB/2013/HLCM/FB/15 párrafo 10.

6. Estos asuntos merecen atención, ya que las categorías de costos del PNUD, UNICEF, el UNFPA y ONU-Mujeres podrían no recoger plenamente las modalidades operativas de la FAO y otros organismos especializados. Por ejemplo, la FAO posee un importante programa de emergencia, y muchas de las actividades de la FAO tienen aplicación en todo el mundo (estudios comparativos, elaboración de normas, tratados y comisiones internacionales). Todas las actividades de emergencia, normativas y de elaboración de normas de la FAO quedarían dentro de la categoría de “fines especiales” según las categorías de costos del PNUD, UNICEF, el UNFPA y ONU-Mujeres, lo que no resultaría apropiado en el contexto de la FAO ya que estas actividades no constituyen fines especiales para la Organización, sino que son parte de su mandato.

7. Como tal, la FAO ha recomendado que la Red de presupuesto y finanzas elabore categorías de costos inclusivas para representar debidamente la variedad de actividades de organizaciones con mandatos, estructuras de financiación y modalidades operativas diversas.

8. **Programa Mundial de Alimentos (PMA)** En el modelo del PMA, aplicado desde 1996, todos los costos de las actividades —clasificados en costos operacionales directos, costos de apoyo directo y costos de apoyo indirecto— están vinculados a efectos de presupuestación y asignación de recursos. Aunque inicialmente el PMA aplicó diferentes tasas de recuperación para los distintos tipos de actividades, en 1998 cambió a la modalidad actual de una tasa de recuperación única.

9. El PMA está llevando a cabo un examen de su tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto (CAI) en dos fases: i) determinación de un método para calcular una nueva tasa; ii) aplicación de este método para generar una tasa de CAI indicativa. En la primera fase del examen a comienzos de 2014, el Comité de Finanzas de la FAO y la Junta Ejecutiva del PMA estudiaron cuatro preguntas fundamentales, a saber:

- a) ¿Debería contemplarse una financiación básica o enfoques de financiación diferentes para los costos indirectos fijos y variables?
- b) ¿Debería el PMA continuar con una tasa única de recuperación de los costos de apoyo indirecto o la tasa debería variar según el tipo de intervención?
- c) ¿Podría utilizar el PMA tasas diferentes de los costos de apoyo indirecto para favorecer la movilización de recursos?
- d) ¿Debería el PMA seguir contemplando múltiples fuentes para financiar costos tales como los de seguridad y las inversiones de carácter extraordinario?¹³

10. En su valoración inicial, el Comité de Finanzas de la FAO señaló que “sería beneficioso para el PMA que se siguiera aplicando una tasa de CAI única a todos los programas y actividades, y que no apoyaría la adopción de un modelo de presupuesto básico para el PMA”¹⁴.

11. El Comité de Finanzas subrayó asimismo la importancia de examinar los distintos modelos operativos de las organizaciones de las Naciones Unidas y el modelo del PMA basado por completo en contribuciones voluntarias. De igual modo, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) comentó las repercusiones de los diferentes modelos operativos y señaló lo siguiente:

... la metodología para determinar las tasas de recuperación de los costos de apoyo a los programas no es uniforme en los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas, y que las necesidades de fondos para sufragar la totalidad de esos costos varían según el mandato del organismo y la índole y alcance de las actividades operacionales realizadas. Por ejemplo, los organismos dedicados principalmente a actividades de apoyo logístico y administrativo tendrán necesidades de apoyo muy diferentes de las de los organismos que llevan a cabo actividades de naturaleza más sustantiva¹⁵.

¹³ WFP/EB.1/2014/4-B/1 Resumen.

¹⁴ CL 149/3 párrafos 7-12.

¹⁵ WFP/EB.1/2014/4(A,B)/2 párrafo 27.

12. **Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).** Para garantizar la estabilidad de su modelo de financiación autónoma, la UNOPS prevé adoptar un planteamiento doble: 1) asignará los gastos directos de la organización a los proyectos empleando la contabilización en función de la actividad para posibilitar, con el tiempo, la reducción de la suma que necesita recuperar como gastos indirectos; 2) perfeccionará su modelo de precios para que la recuperación de los gastos indirectos incluya otros costos pertinentes asociados con el valor añadido por la UNOPS, distribuyendo así sus gastos de forma más justa¹⁶. Se trata de una idea interesante ya que vincula los gastos asociados con las actividades para ofrecer una imagen más clara de los costos totales. Esta política es similar al cambio en la política de financiación y dotación de recursos del PMA aplicada en 1996 con arreglo al cual las contribuciones en productos se acompañaban de contribuciones en efectivo relacionadas necesarias para aplicar eficazmente el producto. Antes de este cambio de política, se alentó a las organizaciones a realizar contribuciones en productos y en efectivo, con el objeto de obtener un tercio del global en efectivo. La falta de relación entre los recursos necesarios para llevar a cabo una actividad provocaba deficiencias operativas, pero la posterior vinculación de los recursos destinados a las actividades en virtud de la política de dotación de recursos y financiación de 1996 facilitó en gran medida la eficacia operacional.

13. **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).** En consonancia con las políticas imperantes en toda la Secretaría y la necesidad de ajustar los usos de los fondos a sus fines previstos, la ONUDD está aplicando políticas de imputación directa de los gastos y de recuperación total de los gastos que transferirán los gastos directos de asistencia técnica de los fondos para fines generales y los fondos en concepto de gastos de apoyo a los presupuestos de los proyectos y los programas¹⁷. Como las modalidades de la UNOPS y el PMA, la estructura de costos de asistencia técnica establece un vínculo entre los gastos derivados de una actividad, identificados como gastos sustantivos, gastos de apoyo directo y gastos generales¹⁸, casi un espejo de la estructura de gastos operacionales directos, gastos de apoyo directo y gastos de apoyo indirecto del PMA.

14. **Organización Mundial de la Salud (OMS).** La OMS, un organismo especializado como la FAO, presentó un documento a su Consejo Ejecutivo en enero de 2014 sobre la financiación de los gastos de administración y gestión. En el nuevo modelo de la OMS:

a) los gastos de administración y gobernanza (aproximadamente 460 millones de USD, formados por la gestión estratégica, la gestión general, los órganos rectores y los servicios jurídicos, de supervisión y de verificación de la conformidad) se presupuestarán por separado desde sus cinco áreas técnicas y se financiarán con cargo a las cuotas asignadas;

b) los gastos de infraestructura (compuestos por el mantenimiento de locales, los costos de funcionamiento, el mantenimiento y una provisión para inversión de capital) y de apoyo administrativo (los servicios a nivel nacional, regional y de la Sede en apoyo de la aplicación de programas, incluidos recursos financieros, tecnología de la información, recursos humanos, seguridad, compras y transporte), que ascienden a un total aproximado de 580 millones de USD, se presupuestarán en el cada una de sus cinco áreas técnicas y se financiarán tanto a través de cargos directos a programas (independientemente de la fuente de financiación) como de cargos indirectos¹⁹.

15. El modelo de la OMS mantiene un vínculo con la idea original de “recuperación de los gastos adicionales” y, por tanto, financia una parte de los costos (de administración y gobernanza) mediante las cuotas asignadas y no proporcionalmente de los recursos básicos y complementarios.

¹⁶ Plan estratégico de la UNOPS, 2014-2017, párrafo 81; A/69/63 – E/2014/10 párrafo 72.

¹⁷ E/CN.7/2013/15 – E/CN.15/2013/28 párrafo 23.

¹⁸ UNODC Fundraising Strategy 2012-2015, pág.28.

¹⁹ OMS EB134/11 párrafos 9, 13, 24.