



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE FINANZAS

138.º período de sesiones

Roma, 21–25 de marzo de 2011

Medidas para mejorar la aplicación de la política de gastos de apoyo de la Organización

Todas 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 06 5705 5324

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y se abstengan de solicitar otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

RESUMEN

- La Secretaría ha identificado varias medidas que podrían: a) reducir la diferencia en la recuperación de los gastos por lo que respecta a los gastos indirectos variables en el ámbito actual de la política de la FAO sobre los gastos de apoyo, y b) mejorar la recuperación de los gastos de las categorías anteriormente excluidas en las políticas de recuperación de la FAO, pero que son recuperados normalmente por otros organismos de las Naciones Unidas.
- Según las previsiones, las medidas para mejorar la recuperación de los gastos, tal y como se definen actualmente en la política, incrementarán la recuperación en, aproximadamente, 4 millones de USD por bienio. Tales medidas son: la mejora de las directrices para la confección de los presupuestos de los proyectos y la impartición de formación al respecto; la simplificación de los trámites y los documentos administrativos necesarios para solicitar los ingresos derivados de la cesión; y la aplicación de un cargo directo por los servicios prestados por el personal del Programa Ordinario en las oficinas descentralizadas a los proyectos con tasas de gastos de apoyo a proyectos inferiores al límite máximo.
- La Secretaría también propone mejorar la recuperación de los gastos mediante la identificación de las categorías excluidas en gran medida de la política de la FAO sobre los gastos de apoyo. Tales categorías son: el cargo de los costos afines a la tecnología de la información a los proyectos de fondos fiduciarios y el cargo de los costos directos a los proyectos para recuperar los gastos correspondientes a determinados conceptos que ya no constituyen costos indirectos fijos.
- En el presente documento también se señala el mayor riesgo financiero asociado a los saldos finales deficitarios de proyectos de fondos fiduciarios. Dado el creciente volumen de las actividades realizadas con cargo a fondos fiduciarios, es esencial reconocer dicho riesgo y examinar las opciones para hacerle frente.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se pide al Comité que tome nota de las medidas determinadas que podrían reducir la diferencia en la recuperación de los gastos por lo que respecta a los gastos indirectos variables en el ámbito actual de la política de la FAO sobre los gastos de apoyo.
- Se invita al Comité a examinar las medidas determinadas para mejorar la recuperación de los gastos de las categorías anteriormente excluidas en las políticas de recuperación de la FAO, pero que son recuperados normalmente por otros organismos de las Naciones Unidas, especialmente en el ámbito de la tecnología de la información. Se ofrecerá más información detallada al Comité de Finanzas en su período de sesiones de octubre de 2011.
- Se invita al Comité a tomar nota del mayor riesgo financiero asociado a los saldos deficitarios y las pérdidas de los proyectos de fondos fiduciarios debido al aumento del volumen de las contribuciones voluntarias, y de la intención de la Secretaría de analizar más a fondo la cuestión (incluidas las prácticas en vigor en otras organizaciones) con el fin de presentar propuestas para mitigar los riesgos en un período de sesiones futuro del Comité de Finanzas.

Proyecto de orientación

- **El Comité acogió con agrado las medidas determinadas para reducir la diferencia en la recuperación de los gastos por lo que respecta a los gastos indirectos variables en**

el ámbito actual de la política de la FAO sobre los gastos de apoyo y animó a la Secretaría a avanzar en su aplicación.

- **El Comité examinó las medidas determinadas para mejorar la recuperación de gastos de categorías anteriormente excluidas y señaló que esperaba con interés examinar información más detallada al respecto en su período de sesiones de octubre de 2011.**
- **El Comité tomó nota del mayor riesgo financiero asociado a los saldos deficitarios y las pérdidas de los proyectos de fondos fiduciarios debido al aumento del volumen de las contribuciones voluntarias y se mostró interesado en examinar las propuestas de reducción del riesgo en un futuro período de sesiones del Comité de Finanzas.**

Antecedentes

1. En los últimos años han aumentado en medida considerable las contribuciones voluntarias administradas por la Organización en el ámbito de los fondos fiduciarios. En el bienio 2008-09, los gastos con cargo a fondos fiduciarios ascendieron a más de 1 000 millones de USD y, por primera vez, superaron los gastos financiados con cargo al Programa Ordinario. Hay una serie de cuestiones y riesgos emergentes que se plantean a causa de este aumento de actividades en el marco de los fondos fiduciarios, en particular por lo que se refiere a la recuperación de los gastos relativos a los servicios prestados en la realización de las actividades financiadas con cargo a contribuciones voluntarias y los saldos deficitarios finales en los proyectos realizados con cargo a fondos fiduciarios.

2. En el artículo 6.7 del Reglamento Financiero de los Textos fundamentales de la Organización se establecen las limitaciones para la aceptación de toda contribución voluntaria y, concretamente, se indica que los Estados Miembros no estarán sujetos a ninguna obligación financiera adicional.

“La aceptación de cualesquiera contribuciones y fondos que directa o indirectamente impongan a los Estados Miembros y Miembros Asociados obligaciones económicas adicionales requerirá el consentimiento de la Conferencia.”

3. En noviembre de 2000, el Consejo ratificó la política de la FAO para la determinación de las tasas de gastos de servicios, incluidas las contribuciones voluntarias mantenidas en fondos fiduciarios¹. La política se basa en el principio de que debe haber una equiparación razonable de las cargas con los gastos efectivos de la prestación de apoyo administrativo y operacional a proyectos, teniendo debidamente en cuenta los acuerdos vigentes y la necesidad de un enfoque simple y transparente.

4. La Organización presenta informes periódicos sobre la cuantía de los gastos de apoyo y de su recuperación². El Comité de Finanzas en su 123.º período de sesiones, celebrado en octubre de 2008, tomó nota con preocupación del persistente y creciente déficit de la recuperación de los gastos de apoyo administrativo y operacional en el ámbito de las actividades extrapresupuestarias, según lo señaló el Auditor Externo y se notificó en el Informe sobre la ejecución del programa 2006-07. La diferencia de recaudación se ha reducido algo en 2008-09³.

5. En el 128.º período de sesiones del Comité de Finanzas, en julio de 2009, la Secretaría informó al Comité acerca de los resultados del estudio interinstitucional emprendido por el Grupo de trabajo sobre gastos de apoyo creado en el marco de la Red de presupuesto y finanzas del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM). El estudio identificó una serie de categorías de gastos que no están cubiertos en el marco de la política y las tasas de gastos de apoyo de la FAO, pero que reúnen las condiciones necesarias para su recuperación⁴.

6. En espera de la finalización de las consultas entre organismos, la Secretaría ha emprendido un examen interno y determinado varias medidas que podrían: a) reducir la diferencia en la recuperación de los gastos por lo que respecta a los gastos indirectos variables en el ámbito actual de la política de la FAO sobre los gastos de apoyo, y b) mejorar la recuperación de los gastos de las categorías anteriormente excluidas en las políticas de recuperación de la FAO, pero que son recuperados normalmente por otros organismos de las Naciones Unidas⁵.

¹ CL 119/13, anexo II y posteriores modificaciones en CL 112/4, párrs. 21-23; CL 128/4, párrs. 20-25; CL 131/7, párrs. 49-52.

² FC 135/5.

³ C 2011/8 (PIR 2008-09), párrs. 310-314.

⁴ FC 128/13.

⁵ CL 137/4, párr. 61.

A. Reducción de la diferencia en la recuperación de los gastos en el ámbito actual de la política de la FAO sobre los gastos de apoyo

7. 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. La política actual de la FAO sobre los gastos de apoyo y la definición de *gastos de apoyo indirectos variables* se incluyen en los anexos I y II.

8. Los gastos indirectos variables se recuperan mediante la aplicación de una tasa porcentual a los gastos, denominada tasa de gastos de apoyo a proyectos, máxima del 13 % en el caso de proyectos que no sean de emergencia y del 10 % en el caso de proyectos de emergencia. La tasa de gastos de apoyo a proyectos del 13 % se determinó tomando como base el principio de reparto de los gastos entre la organización receptora y el donante y constituyó, con arreglo a los estudios de cuantificación de los gastos realizados en su momento, aproximadamente la mitad de los gastos de apoyo totales realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante la década de 1980 y comienzos de la de 1990. La tasa del 13 % fue adoptada posteriormente por la práctica totalidad de los órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas⁶, incluida la FAO, como tasa máxima.

9. El personal de la FAO en las oficinas descentralizadas (regionales, subregionales y en los países) proporciona apoyo operativo directo a los proyectos de fondos fiduciarios realizando el diseño de los proyectos, evaluaciones y seguimiento y prestando apoyo operativo y administrativo a las evaluaciones. Estas actividades constituyen un conjunto de servicios diferentes a los prestados por las unidades de la Sede o las oficinas regionales de modo centralizado. Los servicios de apoyo operacional prestados por el personal de las oficinas descentralizadas se incluyen en la tasa máxima de gastos de apoyo a proyectos y, en tales casos, estas oficinas reciben un porcentaje de los ingresos por gastos de apoyo a proyectos. No obstante, estos gastos no se reembolsan cuando la tasa aprobada con arreglo a la política es inferior al valor normalizado del 13 %, a menos que los gastos directos especiales de servicios de apoyo concretos sean adeudados a los presupuestos de los proyectos por las unidades pertinentes. En ausencia de tales cargos directos los servicios de apoyo son subvencionados mediante el Programa Ordinario.

10. La Secretaría está tomando medidas para mejorar la recuperación de los gastos, tal y como se definen actualmente en la política, especialmente cuando se aplica una tasa de gastos de apoyo a proyectos inferior a la normalizada a los proyectos ejecutados por las oficinas en los países. Tales tasas reducidas se emplean, por ejemplo, en el caso de programas conjuntos y fondos fiduciarios de donantes múltiples, donde la tasa de gastos de apoyo a proyectos del 7 % es atribuible únicamente a los servicios de apoyo centrales prestados por las unidades de la Sede o las oficinas regionales. Las medidas indicadas a continuación beneficiarán a las unidades operacionales participantes en los proyectos en los casos en que se aplican tasas reducidas —en la actualidad el 20 % de los proyectos—, y se prevé que incrementen la recuperación de gastos en, aproximadamente, 4 millones de USD bienales.

Simplificación de los trámites para solicitar los ingresos derivados de la cesión

11. Los procedimientos internos de reembolso de la Organización han resultado ser bastante engorrosos: requieren la cumplimentación de diversos formularios en papel y la espera del

⁶ Véase JIU/REP/2002/3.

reembolso efectivo y, a menudo, acciones de seguimiento. Además, las normas de contabilidad de los ingresos por cesión no siempre se han interpretado de manera coherente, lo que con frecuencia ha dado lugar a la presentación de un número menor del previsto de solicitudes de reembolso.

12. Por ello, se considera que las medidas para facilitar el procedimiento interno de reembolso son muy importantes. Una medida que se está introduciendo en la actualidad es la presentación de solicitudes de reembolso por medios electrónicos y la aceptación electrónica de las mismas, similar por tanto al sistema empleado para solicitar el reembolso de los ingresos por servicios de apoyo técnico prestados a los proyectos del Programa de Cooperación Técnica. En esencia, cinco días después de la presentación de la solicitud de reembolso se asume su aprobación sin objeciones, y tras ello se realiza la transacción contable de manera automática.

13. La política de acreditación de los ingresos por servicios de apoyo del personal prestados a proyectos se someterá a examen para simplificar el proceso de solicitud de reembolso de los ingresos por cesión del personal. Con ello se perseguiría la simplificación de tales transacciones en las unidades operacionales y administrativas pertinentes, lo que resultaría en un mayor reembolso de los gastos de apoyo administrativo y operacional como gastos directos debido al mayor índice de aplicación.

Otras medidas

14. En la Sede ya se han introducido otras medidas para mejorar la recuperación de los gastos. Por ejemplo, los gastos de locales para, entre otras cosas, mantenimiento y servicios (sistemas eléctricos, basuras, electricidad, etc.) se adeudan en la actualidad a proyectos extrapresupuestarios en concepto de locales ocupados por su personal y consultores. En las oficinas descentralizadas la recuperación de estos tipos de gastos se realiza de manera extraordinaria. Se revisarán los gastos adicionales realizados sobre el terreno para normalizar la recuperación de gastos, según corresponda, empleando las metodologías adecuadas de acuerdo con los principios de recuperación de gastos de las Naciones Unidas.

15. Otros gastos realizados en la Sede que todavía no se recuperan son los derivados de la oficina arquitectural y de construcción interna. El personal técnico y los consultores de esta oficina prestan servicios y apoyo directos en el diseño y la construcción de instalaciones financiadas con recursos extrapresupuestarios sin la compensación debida por el tiempo invertido en estos proyectos. Los gastos derivados de estos servicios se podrían cargar a proyectos extrapresupuestarios.

16. Además de proporcionar apoyo operacional y de responsabilizarse del presupuesto, todas las oficinas descentralizadas prestan servicios de compra, transporte, alquiler de espacio, apoyo logístico y financieros a los proyectos. En la actualidad estos servicios son prestados por personal cuyos sueldos se adeudan al Programa Ordinario excepto en ciertos proyectos complejos o de gran volumen, en los cuales los donantes pueden acceder a pagar los sueldos del personal del proyecto por realizar alguna de estas funciones o todas ellas. En los proyectos con tasas de gastos de apoyo a proyectos inferiores al límite máximo, la Secretaría calculará el cargo directo basándose en un procedimiento automatizado aún por diseñar. La recuperación adicional de los gastos de apoyo resultante de estas medidas se acreditaría a las oficinas descentralizadas pertinentes. Los recursos contribuirían a abordar en cierta medida la carencia crónica de capacidad, en particular en las oficinas en los países, con vistas a respaldar la realización de la labor de la FAO en los países.

17. Para garantizar que los gastos se recuperan en la mayor medida posible, la Organización también está realizando inversiones en capacitación y en apoyo con iniciativas como las siguientes:

- ha publicado unas directrices para la confección de los presupuestos de los proyectos mejoradas en las que se indican las medidas necesarias para mejorar las prácticas de presupuestación y, así, asegurar la recuperación plena de los gastos;

- ha organizado sesiones de capacitación periódicas en la Sede y en las oficinas descentralizadas acerca de la política sobre gastos de apoyo y su aplicación y sobre los mecanismos de presupuestación y recuperación de los gastos de servicios administrativos y operacionales.

B. Mejora de la recuperación de gastos de categorías no conexas con los gastos de apoyo a proyectos que han sido excluidos en gran parte de la recuperación en la FAO

18. En esta sección se incluyen varias propuestas para mejorar la recuperación de gastos mediante la determinación de las categorías de gastos que hasta la fecha han sido excluidos en gran parte de la política de la FAO sobre los gastos de apoyo, si bien tales gastos son normalmente recuperados por otras organizaciones de las Naciones Unidas, a saber, a) los tipos de gastos que no existían en el momento en que se determinó el límite máximo del 13 % de la tasa de gastos de apoyo a proyectos y que en los años posteriores no se materializaron o b) los gastos considerados fijos a un volumen mucho menor de contribuciones voluntarias que el de hoy en día.

Gastos excluidos del cálculo de la tasa de gastos de apoyo a proyectos del 13 %: gastos relativos a la tecnología de la información

19. Los gastos pertenecientes a esta categoría son los relacionados típicamente con la innovación en la tecnología de la información (TI) que surgieron desde la adopción de la tasa máxima del 13 %. Estos servicios son, principalmente, de naturaleza indirecta variable. Se ven directamente afectados por el número de trabajadores de los proyectos y por el volumen y la complejidad de los mismos (número de servidores informáticos, tamaño de los servicios de atención al usuario, número de técnicos informáticos necesarios en varios lugares, etc.). Estos gastos no se pueden recuperar de manera realista aumentando la tasa máxima de gastos de apoyo a proyectos del 13 %, pero ahora se pueden determinar y recuperar como gastos directos con cargo a los proyectos.

20. En el momento en que se realizaron los estudios de los gastos, en la década de 1980 y comienzos de la de 1990, como base para fijar la tasa máxima de gastos de apoyo a proyectos, en la FAO todos los gastos relacionados con el funcionamiento y el mantenimiento de la estructura de tecnología de la información llevados a cabo por la División de Tecnología de la Información se consideraban gastos generales fijos. Los servicios de tecnología de la información eran, principalmente, sistemas basados en un ordenador central a los que se accedía únicamente mediante terminales ubicados en los departamentos centrales de finanzas y personal, y la mayoría de las comunicaciones con las oficinas descentralizadas y los proyectos se realizaban mediante télex. En aquel momento se tomó la decisión de limitar los gastos de servicios telefónicos incluidos en la tasa de gastos de apoyo a proyectos a las llamadas con cargo directo a ellos (de larga distancia) y de asumir que el equipo y la infraestructura telefónicos constituían un gasto con cargo al presupuesto ordinario.

21. Con la rápida expansión y la mayor dependencia de todas las oficinas de los servicios informáticos modernos, los gastos relativos a la tecnología de la información en la FAO han aumentado considerablemente en concepto de: correo electrónico, intranet y acceso, mantenimiento y funcionamiento de Internet; atención al usuario en materia de informática; funcionamiento y mantenimiento de los servidores informáticos; y sistemas institucionales y equipo telefónico.

22. Se propone adeudar a los proyectos de fondos fiduciarios la prestación de estos servicios de tecnología de información como sigue: un *cargo de la Sede* cubriría todos los gastos de servicios informáticos y telefónicos realizados por el personal y los consultores asalariados con cargo a los proyectos a los que se ha dado acceso a los mismos, y un *cargo de la oficina regional* y un *cargo de la oficina en el país* cubrirían los gastos de correo electrónico y acceso a Internet,

de acceso a los sistemas institucionales y de los servicios de asistencia al usuario y de mantenimiento prestados por el personal de la Sede. El gasto total presupuestado para cada uno de estos servicios se dividiría entre el número de empleados y consultores con acceso al sistema y se realizaría el adeudo correspondiente a los proyectos de fondos fiduciarios. Se propone, asimismo, adeudar directamente a los presupuestos de los proyectos el tiempo real invertido por el personal de diseño y desarrollo de sistemas en la provisión de apoyo a los proyectos de fondos fiduciarios.

Otros gastos determinados por la FAO como gastos indirectos fijos

23. En el momento en que se realizaron los estudios de los gastos, en la década de 1980 y comienzos de la de 1990, como base para fijar la tasa máxima de gastos de apoyo a proyectos, las contribuciones voluntarias constituían una parte reducida de los recursos totales de la FAO (el 39 % en 1996-97). Eran proporcionadas principalmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se administraban de manera centralizada.
24. En vista de ello, ciertos gastos se excluyeron del cálculo de la tasa máxima de gastos de apoyo a proyectos debido a su inmaterialidad o a la dificultad de su cuantificación. Además, los gastos fijos ya se habían presupuestado correctamente con arreglo al Programa Ordinario y los donantes no estaban preparados para hacerles frente⁷, y tampoco se consideraba deseable financiar unos gastos fijos considerables con ingresos variables limitados.
25. Los gastos indirectos fijos excluidos del alcance de la política de la FAO sobre recuperación de gastos indirectos variables⁸ se definieron como gastos de dirección general (oficinas del director y subdirector generales), contabilidad general, auditoría, infraestructura de tecnología de la información (explicada más arriba), administración de personal, seguridad y mantenimiento de la infraestructura de tecnología de la información (p. ej., télex) y registros centrales.
26. El incremento considerable de las contribuciones voluntarias, el crecimiento limitado del Programa Ordinario y las nuevas modalidades de las operaciones de proyectos hacen que sea necesario incluir en la política de recuperación de gastos los considerados en el momento de su clasificación como gastos indirectos fijos. El volumen de las actividades financiadas por contribuciones voluntarias contribuye notablemente a la carga de trabajo de las unidades de apoyo, y por ello algunas de ellas ya no constituyen gastos indirectos *fijos*. Por lo tanto, la Secretaría propone incluir en la política de la FAO sobre los gastos de apoyo, a partir de 2012, el cargo de los costos directos a los proyectos para recuperar los gastos de algunos de estos conceptos clasificados hasta ahora como indirectos fijos. Se ofrecerá más información detallada al Comité de Finanzas en su período de sesiones de octubre de 2011.

C. Saldos finales de los proyectos

27. En esta sección se analiza en mayor detalle un ámbito del mayor riesgo financiero que se produce en el contexto del incremento de las actividades realizadas en el marco de fondos fiduciarios, concretamente el riesgo asociado con los saldos finales deficitarios de proyectos realizados con cargo a fondos fiduciarios. Si bien a lo largo de los años la Organización ha reducido al mínimo la frecuencia de tales instancias, dado el actual volumen creciente de las actividades realizadas con cargo a fondos fiduciarios es esencial reconocer tal riesgo y examinar las opciones para hacerle frente.
28. Se recuerda que en el artículo 6.7 del Reglamento Financiero de los Textos fundamentales de la Organización se establecen las limitaciones para la aceptación de toda contribución voluntaria y, particularmente, se indica que los Estados Miembros no estarán sujetos a ninguna obligación financiera adicional en lo que respecta a la recepción de las contribuciones

⁷ FC 94/4 d).

⁸ FC 93/4.

voluntarias⁹. Esto se refleja en las políticas y prácticas de la FAO de diversas maneras, además de la política sobre los gastos de apoyo: por ejemplo, no está permitido que los responsables de los presupuestos de los proyectos realicen gastos o contraigan compromisos superiores al presupuesto acordado por los donantes ni que realicen gastos superiores al saldo en efectivo proporcionado por los donantes.

29. Existen procesos en vigor para respaldar las políticas mencionadas más arriba y para guiar a los responsables de los presupuestos en la gestión de los fondos de los proyectos de acuerdo con las normas y los reglamentos financieros de la FAO; así, los resultados hasta la fecha han demostrado que la FAO ha resuelto satisfactoriamente los acontecimientos imprevistos surgidos en los proyectos. No obstante, si bien estas políticas y prácticas se aplican como parte del proceso de atención debida ejercido por la Administración de la FAO, existen casos en que pueden registrarse pérdidas en proyectos financiados con recursos extrapresupuestarios y, de hecho, así ocurre. Esto suele ser debido a los siguientes factores:

- los efectos del tipo de cambio cuando la contribución se realiza en una moneda distinta al dólar estadounidense que se deprecia frente a él a lo largo de la duración del proyecto;
- los efectos del tipo de cambio cuando los insumos del proyecto se compran en una moneda distinta al dólar estadounidense que se deprecia frente a él entre el momento del compromiso y el pago efectivo;
- los efectos de los precios cuando el precio de los insumos previstos aumenta;
- los gastos realizados dentro de los límites del presupuesto que, posteriormente, son considerados por los donantes como gastos ilegítimos;
- el impago de la contribución plena por parte del donante;
- las pérdidas de fondos o bienes del proyecto debido a las difíciles condiciones operativas en las que se ejecutan algunos proyectos con cargo a fondos fiduciarios.

30. Si bien la buena dirección del proyecto, el seguimiento en detalle del presupuesto y la relación oportuna con los donantes puede reducir muchos de los riesgos señalados más arriba, no siempre es posible evitar que ocurran déficits o pérdidas. Por ello es necesario que la Organización reconozca que la aparición de déficits o pérdidas de los proyectos es una parte inherente a sus actividades, y ello es cada vez más importante porque la FAO emprende un programa extrapresupuestario cada vez mayor y más complejo.

31. De acuerdo con las prácticas actuales, las ganancias y pérdidas derivadas de las actividades extrapresupuestarias de la Organización pueden mantenerse en el balance durante años a la espera de una resolución extraordinaria, y las pérdidas solamente se pasan a pérdidas y ganancias tras la plena investigación de acuerdo con los estrictos requisitos establecidos en el Reglamento financiero y las políticas financieras de la Organización. En este sentido se hace notar que la dotación de 2,9 millones de USD realizada en las cuentas oficiales de la Organización para 2008-09 con respecto a los déficits de proyectos de fondos fiduciarios considerados irrecuperables se acumuló durante un período de más de 15 años.

32. Se invita al Comité a tomar nota del mayor riesgo financiero asociado con los saldos deficitarios y las pérdidas de los proyectos de fondos fiduciarios en el contexto del aumento del volumen de las contribuciones voluntarias, y de la intención de la Secretaría de analizar más a fondo la cuestión (incluidas las prácticas en vigor en otras organizaciones) con el fin de presentar propuestas para mitigar los riesgos en un período de sesiones futuro del Comité de Finanzas.

⁹ Véase la sección “Antecedentes” para consultar la cita del artículo 6.7 del Reglamento financiero.

ANEXO I

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:

- *Contratación e instrucción del personal del proyecto y prestación de servicios al mismo;*
- *Servicios de becas;*
- *Adquisición de suministros y equipo, formalización de contratos;*
- *Preparación de presupuestos y control de los gastos del proyecto;*
- *Recibo, custodia y desembolso de fondos, mantenimiento de cuentas del proyecto, presentación de informes financieros, auditorías externas e internas, etc.;*
- *Vigilancia de la seguridad.*

Los servicios operacionales pueden incluir partidas como:

- *Compilación y presentación de propuestas a los donantes;*
- *Negociación de acuerdos y planes de operaciones con los organismos patrocinadores del proyecto y gobiernos beneficiarios;*
- *Determinación y recomendación de personal cualificado;*
- *Orientación y supervisión de la ejecución del proyecto;*
- *Preparación, seguimiento y revisión de planes de trabajo y presupuestos;*
- *Presentación periódica de informes sobre proyectos;*
- *Colocación de becarios y formulación de planes de estudios;*
- *Selección técnica del equipo y preparación técnica de contratos.*

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

RESUMEN

Cuadro 1: Matriz de actividades por tipo y fuente de financiación

Fuente de financiación	Asistencia técnica (AT)		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

Extrapresupuestaria	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	PCT y PESA: máximo del 7 %		Máximo 7 % para el PCT	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 1 *supra*.

PROGRAMAS EXTRAPRESUPUESTARIOS

Asistencia técnica: reparto de los gastos entre los gobiernos

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 internacionales de financiación.

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 modificarse según sea necesario en función de las siguientes circunstancias especiales:

- 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);
- ejecución nacional en todo o en parte;
- inclusión de los gastos de apoyo a proyectos en el presupuesto del proyecto como gastos directos del proyecto;
- existencia de otros mecanismos de reparto de los gastos o de apoyo complementario;
- 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 modificarse según sea necesario en función de las siguientes circunstancias especiales:

- existencia de tasas establecidas por órganos intergubernamentales de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (incluidas las instituciones financieras internacionales);
- 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);
- Profesionales asociados (APO) por los que se carga una tasa fija del 12 %;
- inclusión de los gastos de apoyo a proyectos en el presupuesto del proyecto como gastos directos del proyecto;
- 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 indirectos 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 modificar para reflejar los efectos de ciertas circunstancias especiales como las siguientes:

- 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;
- 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;
- 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;
- Profesionales asociados (APO) por los que se carga una tasa fija del 12 %;
- 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 indirectos 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 II

Categorías generales de gastos¹⁰

DEFINICIÓN

En el siguiente cuadro se definen los términos empleados en la política actual de la FAO sobre gastos de apoyo. Esta terminología es coherente con los conceptos armonizados aprobados por el HLCM, si bien su aplicación varía notablemente entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Cuadro 1: Definición de los términos de contabilidad de gastos

Término de contabilidad de gastos	Definición general	Término empleado en este documento	Aplicación original
Gastos directos	Gastos directamente imputables al producto o resultado.	Gastos directos del proyecto	Insumos del proyecto directamente imputables al proyecto y adeudados a él.
Gastos indirectos (también denominados “generales”): a) Gastos indirectos variables	Gastos asociados con la producción de diversos resultados pero que no son imputables a un resultado concreto. Normalmente variarán indirectamente según el volumen producido.	Gastos indirectos de apoyo a proyectos	Gastos de apoyo administrativos y operacionales y algunos servicios técnicos prestados a proyectos que incluyen tiempo del personal que no se puede determinar inequívocamente.
b) Gastos indirectos fijos	Gastos que no son fácilmente imputables a la producción de un único resultado y que <u>no</u> varían según el volumen de resultados.	Gastos generales fijos	Gastos de dirección general (subdirectores generales y puestos D-2, director general, etc.), contabilidad general, recursos humanos centrales, auditoría, servicio de mensajero, registros centrales y compras para el Programa Ordinario, etc.

¹⁰ Véase FC 93/4, Cuadro 1 y párr. 29.