



**Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos**

**Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia**

**Junta Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres**

Distr. general  
18 de julio de 2018  
Español  
Original: inglés

Junta Ejecutiva del PNUD, el UNFPA y la UNOPS  
**Segundo período ordinario de sesiones de 2018**  
Nueva York, 4 a 7 de septiembre de 2018  
Tema 11 del programa provisional

Junta Ejecutiva del UNICEF  
**Segundo período ordinario de sesiones de 2018**  
Nueva York, 4 a 7 de septiembre de 2018  
Tema 11 del programa provisional

Junta Ejecutiva de ONU-Mujeres  
**Segundo período ordinario de sesiones de 2018**  
Nueva York, 10 y 11 de septiembre de 2018  
Tema 3 del programa provisional

## **Informe conjunto sobre la recuperación de gastos**

### *Resumen*

Recordando las decisiones 2013/9, 2017/11 y 2017/14 de la Junta Ejecutiva del PNUD y el UNFPA, las decisiones 2013/5, 2017/7 y 2017/14 de la Junta Ejecutiva del UNICEF y las decisiones 2013/2 y 2017/2 de la Junta Ejecutiva de ONU-Mujeres, en las que las Juntas Ejecutivas ordenaban a los organismos aplicar una política de recuperación de gastos y velar por la recuperación total de gastos proporcionalmente de fuentes de financiación de recursos ordinarios y complementarios, así como incentivar el aumento de la financiación de los recursos ordinarios, el presente documento ofrece dos propuestas con base empírica.

Las dos propuestas para la recuperación de los gastos indirectos son: a) mantener la actual política armonizada de recuperación de gastos y la tasa armonizada general de recuperación de gastos del 8% para las contribuciones a otros recursos aprobada por la Junta Ejecutiva, que viene aplicándose desde 2014; o b) aplicar una metodología armonizada alternativa sobre la base de un enfoque modular (el modelo “LEGO”), utilizando una de dos opciones, A o B. Estas propuestas se basan en los principios generales que sustentan la mejora de la recuperación de gastos, a saber, mantener un enfoque armonizado, reducir al mínimo la financiación cruzada de los recursos ordinarios y los recursos complementarios, incrementar al máximo la asignación de recursos ordinarios a los programas y seguir siendo eficientes y competitivos en el sistema de cooperación para el desarrollo. Cabe señalar que la recuperación total de los gastos directos de los proyectos constituye un segundo componente importante y necesario de la recuperación total de gastos, independientemente de qué propuesta se apruebe para la recuperación de los gastos indirectos.



Las propuestas con base empírica que figuran en este documento pueden considerarse en el contexto de diversas cuestiones estratégicas que afectarán a la metodología y la tasa armonizadas de recuperación de gastos en el futuro. Entre estas cuestiones cabe citar los resultados de la aplicación de la resolución 72/279 de la Asamblea General, de 31 de mayo de 2018 (A/RES/72/279), relativa al nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, las consideraciones humanitarias en la prestación de los servicios de desarrollo y las nuevas oportunidades institucionales, que requieren diferentes enfoques de la recuperación de gastos. Estos factores, considerados individualmente o en combinación, pueden indicar también la necesidad futura de realizar un examen más amplio del marco de recuperación de gastos, en particular las actuales categorías de clasificación de los gastos.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	3
II. Recuperación de gastos: fundamentos y principios . . . . .	3
III. Propuesta I: mantener la actual política armonizada de recuperación de gastos . . . . .	5
IV. Propuesta II: aplicar una metodología armonizada para el uso de los recursos ordinarios (el modelo modular “LEGO”) . . . . .	8
V. Cuestiones estratégicas . . . . .	12
VI. Sumario . . . . .	14
Anexos (disponibles en las respectivas páginas web de las Juntas Ejecutivas)	
I. Información financiera real con base empírica, por organismo, 2014-2017	
II. Información financiera con base empírica, 2018-2019 o 2018-2021, por organismo, según los presupuestos integrados aprobados por la Junta Ejecutiva <sup>1</sup>	
III. Resumen de la información financiera con base empírica, 2018-2019 o 2018-2021, según los presupuestos integrados aprobados por la Junta Ejecutiva	

<sup>1</sup> Las previsiones del PNUD y ONU-Mujeres corresponden al período 2018-2019 y las previsiones del UNFPA y el UNICEF corresponden al período 2018-2021.

## I. Introducción

1. El presente informe responde a dos conjuntos de peticiones de las Juntas Ejecutivas del PNUD y el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres (“los organismos”) en lo que respecta a la cuestión de la recuperación de gastos. En 2013 las Juntas Ejecutivas (del PNUD y el UNFPA en su decisión 2013/9, del UNICEF en su decisión 2013/5 y de ONU-Mujeres en su decisión 2013/2) pidieron a los organismos que presentaran propuestas con base empírica para armonizar las políticas de recuperación de gastos con los ajustes que fueran necesarios. Aunque las Juntas Ejecutivas reconocieron los avances realizados en el ajuste de los gastos mediante la aplicación de la política de recuperación de gastos, señalaron que deben hacerse nuevos progresos y alentaron a los contribuyentes a adherirse a las disposiciones de la política.

2. En 2017 las Juntas Ejecutivas (del PNUD y el UNFPA en sus decisiones 2017/11 y 2017/14, del UNICEF en sus decisiones 2017/7 y 2017/14 y de ONU-Mujeres en su decisión 2017/2) pidieron a los organismos que siguieran celebrando consultas con los Estados Miembros con respecto a la política de recuperación de gastos y que presentaran dichas propuestas para su examen por las respectivas Juntas Ejecutivas a más tardar en sus períodos de sesiones anuales de 2018. En el presente documento se proponen dos opciones para responder a las decisiones de 2013 de las respectivas Juntas Ejecutivas. El documento incluye información con base empírica sobre la aplicación de las decisiones relativas a la política de recuperación de gastos, así como sobre las dificultades a las que se enfrentaron los organismos durante el período 2014-2017. También aborda cuestiones de importancia estratégica que podrían influir en el nivel de recuperación de gastos a corto plazo, así como la aplicación tradicional de fórmulas de recuperación de gastos indirectos a más largo plazo.

## II. Recuperación de gastos: fundamentos y principios

3. La recuperación de gastos se refiere a la necesidad institucional de asegurar que los recursos ordinarios no se utilizan para subvencionar la ejecución de programas financiados con cargo a otros recursos. Para seguir siendo sostenible, es esencial que la institución recupere todos sus gastos. La metodología de la recuperación de gastos reconoce que determinadas funciones que son esenciales para la existencia y el cumplimiento de los mandatos institucionales deben llevarse a cabo con independencia del volumen de la ejecución de los programas. Es preciso, por tanto, garantizar la financiación de esas funciones con cargo a los recursos ordinarios.

4. Los principios generales que los organismos han respetado en la definición de los enfoques de la recuperación de gastos que se analizan en este documento son los siguientes: a) mantener un enfoque armonizado en las cuatro entidades; b) aumentar al máximo la asignación de recursos ordinarios a las actividades programáticas; c) reducir al mínimo la financiación cruzada de los recursos ordinarios y los recursos complementarios; y d) seguir siendo eficientes y competitivos en el ámbito general de la cooperación para el desarrollo.

5. Un enfoque armonizado de la recuperación de gastos puede incluir la armonización de la metodología de recuperación de gastos, de la clasificación de gastos y de la tasa de recuperación de gastos. La actual política de recuperación de gastos engloba los tres aspectos. En la propuesta alternativa se utiliza un enfoque armonizado en lo que respecta a la metodología y la clasificación de gastos, pero no se prevé una tasa armonizada de recuperación de gastos.

6. La recuperación total de gastos incluye los gastos directos y los indirectos. Los gastos se clasifican como **directos** si están vinculados y se atribuyen directamente a un programa o proyecto y a los beneficiarios obtenidos por los beneficiarios de dichos programas y proyectos, o como **indirectos** si no están directamente vinculados o no se atribuyen directamente a un programa o proyecto. Los gastos directos se recuperan de los recursos ordinarios o complementarios dependiendo de la fuente de financiación del programa o proyecto. Como ejemplo de gastos directos relacionados con programas y proyectos cabe mencionar:

- a) Los gastos de las misiones y los viajes efectuados específicamente para llevar a cabo o apoyar las actividades del proyecto;
- b) Los gastos del personal y los consultores contratados para el proyecto;
- c) Los gastos de los servicios de asesoramiento en materia de políticas (con indicación de todos los gastos: gastos de personal, proporción del alquiler de oficinas, electricidad, agua, comunicaciones, suministros y seguridad de la oficina);
- d) Los gastos de la tramitación de los servicios transaccionales (finanzas, administración, adquisiciones, recursos humanos, logística);
- e) Los equipos, incluidos los equipos informáticos, el mantenimiento, las licencias y el soporte técnico del programa o proyecto;
- f) Los gastos de auditoría y evaluación de los programas y proyectos.

7. Los gastos indirectos se asocian con la estructura orgánica y los servicios que son necesarios para apoyar la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo, es decir, los gastos de dirección. Los gastos indirectos se asignan a los programas y proyectos y se recuperan mediante la aplicación de una tasa de recuperación de gastos indirectos en forma de porcentaje sobre los gastos directos. Los gastos indirectos se incluyen en los presupuestos institucionales; por consiguiente, el modelo de recuperación de gastos indirectos tiene por objeto recuperar los gastos señalados en el presupuesto institucional. Como ejemplo de gastos indirectos en apoyo de las actividades institucionales cabe citar:

- a) Los gastos de dirección ejecutiva;
- b) Los gastos de movilización de los recursos institucionales;
- c) Los gastos de gestión institucional, de la oficina en el país o de la oficina regional;
- d) Los gastos del personal de contabilidad y administración financiera;
- e) Los gastos de las funciones de auditoría interna en la sede y en las dependencias;
- f) Los gastos de asistencia jurídica institucional;
- g) Los gastos de gestión institucional de recursos humanos.

8. La resolución 71/243 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2016, sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, destacó dos conceptos fundamentales que guían cualquier política de recuperación de gastos y que constituyen la base para la propuesta actual y otras propuestas. Estos conceptos son los siguientes: a) los recursos ordinarios son la piedra angular de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo debido a su carácter no condicionado; y b) los recursos ordinarios no deben subvencionar actividades financiadas con otros recursos.

9. Entre las funciones que cumplen los recursos ordinarios está el apoyo a los Estados Miembros en el establecimiento y la aplicación de las normas de las Naciones Unidas para llevar a la práctica los planes estratégicos. Esto contrasta con el mandato de los organismos de ejecución de proyectos.

### **III. Propuesta I: mantener la actual política armonizada de recuperación de gastos**

10. El actual enfoque armonizado de la recuperación de gastos indirectos se basa en el principio de que las metodologías de recuperación de gastos y su clasificación por tipo o categoría deben ser uniformes en los cuatro organismos. Las categorías de gastos aprobadas<sup>2</sup> son las siguientes:

- a) actividades de desarrollo (categorías de programas y eficacia del desarrollo);
- b) actividades de coordinación de las Naciones Unidas para el desarrollo;
- c) gestión;
- y d) actividades con fines especiales.

11. La metodología actual de recuperación de gastos indirectos establece que las siguientes funciones deben financiarse únicamente con cargo a los recursos ordinarios. Para el PNUD y el UNICEF, algunas de estas funciones pueden también financiarse directamente con cargo a los programas y proyectos<sup>3</sup>:

- a) Actividades para promover la eficacia del desarrollo, que contribuyen directamente a la consecución de resultados en materia de desarrollo;
- b) Actividades de coordinación de las Naciones Unidas para el desarrollo: en gran medida son específicas de los organismos y no están armonizadas entre los cuatro organismos;
- c) Funciones esenciales de gestión intersectorial<sup>4</sup>: esenciales para la existencia y el cumplimiento de los mandatos;
- d) Actividades con fines especiales no comparables: en gran medida son específicas de los organismos y no están armonizadas entre los cuatro organismos.

<sup>2</sup> Véase el glosario de definiciones de las categorías de gastos.

<sup>3</sup> Según el párrafo 8 del documento DP-FPA/2013/1-E/ICEF/2013/8 de la Junta Ejecutiva, los gastos clasificados en la partida de "eficacia del desarrollo" forman parte de las actividades de desarrollo y por tanto contribuyen directamente a la consecución de resultados en materia de desarrollo. En consecuencia, se financian directamente con cargo a los recursos ordinarios y otros recursos.

<sup>4</sup> Véase la explicación del concepto en el glosario.

El resto del presupuesto institucional está cubierto por la tasa de recuperación de gastos indirectos de forma proporcional entre los recursos ordinarios y otros recursos.

12. En el contexto del actual marco de recuperación de gastos, no hay duplicación en la recuperación de los gastos directos de los programas y proyectos y los gastos indirectos. Cabe señalar que los organismos han tropezado con dificultades en la aplicación de la política de recuperación de los gastos directos. Algunos asociados en la financiación y algunos asociados gubernamentales nacionales en la ejecución no están dispuestos a incluir todos los gastos directos susceptibles de recuperación en los presupuestos por programas.

13. En la decisión 2013/9 del PNUD y el UNFPA, en la decisión 2013/5 del UNICEF y en la decisión 2013/2 de ONU-Mujeres, las Juntas Ejecutivas aprobaron una metodología armonizada para el cálculo de la tasa de recuperación de los gastos indirectos. Se aprobó una tasa armonizada general de recuperación de gastos del 8% para las contribuciones a otros recursos (complementarios), de conformidad con el principio de recuperación total de gastos establecido en la revisión cuadrilateral amplia de la política.

14. En esas decisiones, las Juntas Ejecutivas aprobaron también: a) una tasa diferenciada inferior al 8% para las contribuciones temáticas (el 7%); y b) una tasa preferencial preexistente para la participación de los gobiernos en la financiación de los gastos, las contribuciones Sur-Sur y las contribuciones del sector privado. Cabe señalar que el efecto combinado de las tasas diferenciadas afecta a la tasa efectiva global de recuperación de los gastos indirectos; la tasa efectiva de recuperación de gastos indirectos siempre será inferior a la tasa estándar del 8%, puesto que es el resultado neto de aplicar las distintas tasas, siendo todas ellas inferiores a la general del 8%.

#### **Valor medio de la tasa efectiva de recuperación de gastos indirectos por organismo, 2014-2017**

15. Durante el período 2014-2017, los organismos cumplieron las decisiones de sus Juntas Ejecutivas respectivas sobre la recuperación de gastos<sup>5</sup>. En el cuadro que figura a continuación se presentan los resultados financieros reales en dicho período de cuatro años y el número de exenciones aprobadas por cada organismo. La tasa efectiva representa la tasa real de recuperación de gastos conseguida tras tener en cuenta los efectos de las tasas diferenciadas, las tasas preferenciales preexistentes y las exenciones concedidas cada año. Los anexos 1A a 1D proporcionan más detalles del cálculo de las tasas de recuperación de gastos de cada organismo.

Cuadro 1.

#### **Valor medio de la tasa efectiva de recuperación de gastos indirectos en cada organismo, 2014-2017**

<i>Valor medio de las tasas efectivas de recuperación de gastos indirectos</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2014-2017 (media ponderada)</i>
PNUD (a)	6,1%	6,3%	6,4%	6,1%	6,2%
UNFPA	7,07%	7,10%	7,27%	7,33%	7,19%
UNICEF	6,3%	6,5%	6,6%	7,5%	6,8%
ONU-Mujeres	7,12%	7,00%	7,14%	7,25%	7,13%

<sup>5</sup> En cuanto al PNUD, esto incluye medidas de transición aprobadas por la Junta Ejecutiva por valor de 199 millones de dólares.

Cuadro 2.  
**Exenciones concedidas por organismo, 2014-2017**

<i>Número de exenciones</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Total</i>
PNUD	24	9	12	6	51
UNFPA	4	4	4	7	19
UNICEF	1	9	0	2	12
ONU-Mujeres	1	1	6	5	13

16. Con la vista puesta en el futuro, las consecuencias financieras con base empírica de la aplicación del actual modelo de política de recuperación de gastos para los presupuestos integrados aprobados por la Junta Ejecutiva de cada organismo para 2018-2019 o 2018-2021 se presentan en el cuadro 3. Por lo que respecta al PNUD y el UNICEF, las tasas hipotéticas de recuperación de gastos indirectos del 5,9% y el 6,6%, respectivamente, están por debajo de la tasa general del 8%. En cuanto al UNFPA y ONU-Mujeres, ocurre todo lo contrario: la tasa hipotética de recuperación de gastos en el caso del UNFPA es del 11,3% y, en el caso de ONU-Mujeres, del 9,4%.

Cuadro 3.  
**Tasa hipotética de recuperación de gastos indirectos en el marco del modelo actual**

<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>UNFPA</i>	<i>ONU-Mujeres</i>
5,9%	6,6%	11,3%	9,4%

### **Ventajas e inconvenientes de la primera propuesta**

17. La actual política ofrece un marco claro y armonizado que contiene la tasa general y las tasas diferenciadas de recuperación de gastos indirectos aprobadas por las Juntas Ejecutivas. Mantener la actual política de recuperación de gastos no requiere cambios y su aplicación no reviste mayor complejidad. Además, la política actual abarca los tres postulados de un enfoque armonizado, puesto que armoniza la metodología de recuperación de gastos, la clasificación de los gastos y la tasa general de recuperación de gastos (estableciéndola en el 8%). Sin embargo, persistirían los problemas que plantea la actual política de recuperación de gastos, que se detallan en el párrafo 31, al igual que ocurriría con la segunda propuesta. Además, la actual política de recuperación de gastos es menos explícita en cuanto a la necesidad de establecer una base de recursos ordinarios fija y garantizada, como existiría con la segunda propuesta.

18. La aplicación de la versión actualizada de las tasas hipotéticas de recuperación de gastos indirectos según el actual modelo de recuperación de gastos refleja el hecho de que ofrece el mayor nivel de recursos ordinarios disponibles para el componente programático de las actividades de cada organismo en comparación con la propuesta modular “LEGO” descrita a continuación. Además, la versión actualizada de las tasas hipotéticas de recuperación de gastos indirectos según el actual modelo de recuperación de gastos arroja una cuantía global de financiación cruzada de los cuatro organismos que no es tan baja como en la opción B, pero que es inferior a la resultante con la opción A de la segunda propuesta, como se analiza a continuación. Consúltense los detalles relativos a cada organismo en los anexos 2A a 2D y el anexo 3, cuadro 2A, para comprobar los datos financieros del impacto por organismo de la financiación cruzada.

#### **IV. Propuesta II: aplicar una metodología armonizada para el uso de los recursos ordinarios (el modelo modular “LEGO”)**

19. En respuesta a las decisiones de las respectivas Juntas Ejecutivas, en abril de 2017 los organismos presentaron un modelo conceptual (en adelante la Opción A) para ayudar a las Juntas a considerar posibles ajustes en la actual política de recuperación de gastos. El modelo de la Opción A se presentó de nuevo a las Juntas Ejecutivas en enero de 2018. Los ajustes se basan en la identificación de los gastos del presupuesto institucional que deben ser financiados con cargo a los recursos ordinarios, frente a aquellos gastos que deben sufragarse con cargo a los programas y proyectos mediante una tasa de recuperación de gastos indirectos. Se ha añadido una segunda opción (la Opción B) para reflejar la aplicación de la metodología teniendo en cuenta las diferencias en cuanto a los modelos institucionales y el tamaño de los organismos. Véanse los anexos 2A a 2D para consultar los datos financieros sustentados en una comparación detallada de la aplicación de la Opción A y la Opción B en cada organismo.

20. El modelo puede describirse como una metodología de construcción modular o en bloques (“LEGO”) que desglosa detalladamente las funciones en las que debe darse prioridad a la financiación con cargo a los recursos ordinarios de las actividades más esenciales del organismo conforme a las orientaciones, las preferencias o las decisiones de su Junta Ejecutiva. El enfoque modular permite considerar diversas opciones y ofrece un amplio espectro de lo que puede considerarse un nivel mínimo de funciones esenciales específicas que deben financiarse con cargo a los recursos ordinarios. A diferencia de la metodología actual, cuyo punto de partida son las categorías armonizadas de clasificación de gastos, el enfoque modular alternativo parte de funciones armonizadas específicas (los bloques de LEGO). Sin embargo, la segunda propuesta no prevé una tasa armonizada de recuperación de gastos.

21. En la figura 1 se ilustra esquemáticamente la metodología modular o de bloques, que indica la naturaleza de las funciones de cada bloque y que es aplicable tanto a la Opción A como a la Opción B. Las funciones incluidas en el bloque verde corresponden al nivel mínimo de financiación con cargo a los recursos ordinarios. Conforme pasamos del bloque verde al azul, el nivel de financiación con cargo a los recursos ordinarios va en aumento. Los bloques que no se financian con cargo a los recursos ordinarios lo harían con cargo a la recuperación de gastos (proporcionalmente de los recursos ordinarios y otros recursos). Las tasas hipotéticas de recuperación de gastos indirectos del cuadro 4 reflejan el efecto acumulativo de la utilización de los recursos ordinarios para financiar las funciones de los tres bloques, y las diferencias entre los modelos institucionales de los organismos se reflejan en las distintas sumas, en dólares, de las funciones esenciales protegidas. Los recursos ordinarios siguen también financiando programas.

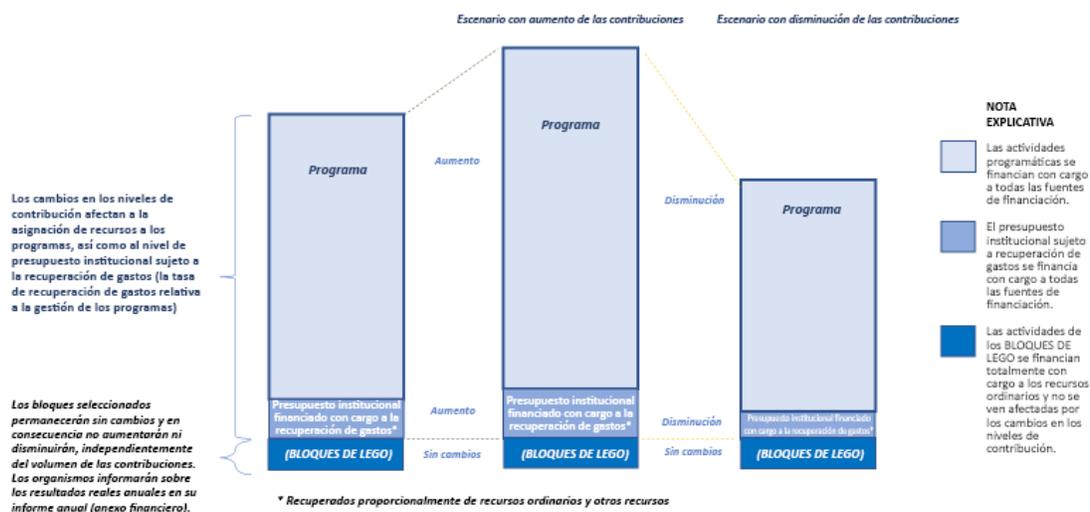
Figura 1.  
**Propuesta de metodología modular o de bloques**

<i>Bloque</i>	<i>Descripción</i>
<b>Bloque 1:</b> dirección ejecutiva, dirección de las oficinas en los países, control independiente	Oficina Ejecutiva, Oficina de Ética y Oficina del Ombudsman Supervisión y control institucional independiente *Investigación y auditorías internas y externas *Evaluación Puestos de Representante y Representante Adjunto (o su equivalente nacional) Apoyo a la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo
<b>Bloque 2:</b> dirección de la promoción, gestión de los recursos y dirección técnica	Dirección de las funciones de administración en la sede y en las oficinas regionales: fiduciarias, tecnología de la información, recursos humanos, asociaciones y funciones de gestión de la seguridad Dirección de las funciones de eficacia del desarrollo en la sede y en las oficinas regionales: dirección técnica, política y apoyo programáticos para las funciones de establecimiento de normas
<b>Bloque 3:</b> integración de las normas profesionales y aseguramiento de la calidad	Resto de funciones de eficacia del desarrollo: *Integración de normas profesionales y aseguramiento de la calidad *Funciones de asesoramiento sobre políticas y programas

22. Los cambios en los niveles de contribución afectan a los recursos que pueden asignarse a las actividades programáticas, así como al grado en que la recuperación de los gastos indirectos puede financiar el presupuesto institucional. Con la aprobación de todas las Juntas Ejecutivas, las actividades institucionales más esenciales no varían y no están sujetas a las fluctuaciones de los niveles de contribución. Esto queda reflejado en la figura 2, que demuestra que si aumentan los recursos ordinarios también aumenta la asignación de recursos ordinarios a las actividades programáticas, mientras que si los recursos ordinarios disminuyen también lo hace la asignación de recursos ordinarios a dichas actividades, quedando los bloques restantes protegidos, lo que ofrece cierta previsibilidad y estabilidad.

Figura 2.  
Consecuencias financieras del modelo de recuperación de gastos  
(recursos ordinarios y otros recursos)

**Consecuencias financieras del modelo de recuperación de gastos  
(recursos ordinarios y otros recursos)**



23. En resumen, el cuadro 4 muestra la comparación de las estimaciones de las consecuencias financieras de la actual política y de la segunda propuesta (Opciones A y B) para cada organismo. Véanse los anexos 2A a 2D para consultar los datos financieros concretos correspondientes a cada organismo, que incluyen las consideraciones sobre el tamaño y el modelo institucional que orientan las diferencias entre las Opciones A y B en cada organismo. Los cuadros 4A y 4B muestran la comparación de las tasas hipotéticas de recuperación de gastos indirectos conforme se van “construyendo” los bloques de LEGO para combinar las funciones protegidas que se financian con cargo a los recursos ordinarios. Como era de esperar, cuanto menor sea el número de bloques protegidos, mayor tendrá que ser la tasa de recuperación de gastos indirectos, para compensar.

Cuadro 4.  
**Estimaciones del impacto financiero de las tasas hipotéticas de recuperación de gastos indirectos, 2018-2019 o 2018-2021**

(En porcentaje y millones de dólares de los Estados Unidos para los niveles protegidos, por organismo)

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>UNFPA</i>	<i>ONU-Mujeres</i>
Modelo actual	5,9%	6,6%	11,3%	9,4%
<b>Total “LEGO” Modular Opción A</b>	5,8%	6,6%	8,9%	8,6%
<b>Total “LEGO” Modular Opción B</b>	7,0%	7,1%	9,5%	9,5%

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>UNFPA</i>	<i>ONU-Mujeres</i>
<b>Cuadro 4A – “LEGO” Modular Opción A</b>				
Bloque 1	7,4%	9,1%	13,3%	16,7%
Bloques 1+2	6,8%	8,7%	10,6%	12,5%
Bloques 1+2+3	5,8%	6,6%	8,9%	8,6%

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>UNFPA</i>	<i>ONU-Mujeres</i>
<b>Cuadro 4B – “LEGO” Modular Opción B</b>				
Bloque 1	8,0%	9,4%	13,8%	17%
Bloques 1+2	7,5%	9,0%	11,1%	12,8%
Bloques 1+2+3	7,0%	7,1%	9,5%	9,5%

### Resumen del nivel de funciones esenciales protegidas, por organismo

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>UNFPA</i>	<i>ONU-Mujeres</i>
<b>Modelo actual</b>	367	815	345	126

#### “LEGO” Modular Opción A

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>UNFPA</i>	<i>ONU-Mujeres</i>
BLOQUE 1	366	447	289	76
BLOQUE 2	69	89	77	28
BLOQUE 3	98	439	49	28
<b>Total</b>	<b>533</b>	<b>975</b>	<b>415</b>	<b>132</b>

#### “LEGO” Modular Opción B

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>UNFPA</i>	<i>ONU-Mujeres</i>
BLOQUE 1	308	392	274	74
BLOQUE 2	52	89	77	28
BLOQUE 3	53	377	46	23
<b>Total</b>	<b>413</b>	<b>858</b>	<b>398</b>	<b>125</b>

### Ventajas e inconvenientes de la segunda propuesta

24. La segunda propuesta articula de forma más detallada la utilización de los recursos ordinarios para las funciones específicas de cada organismo. Los bloques seleccionados permanecen sin cambios y no aumentan ni disminuyen en función de los cambios que se producen en el volumen de las contribuciones voluntarias. En la Opción A, el modelo mantiene la metodología armonizada. El nivel de protección de las funciones que deben financiarse con cargo a los recursos ordinarios es independiente del volumen de recursos ordinarios y complementarios con los que se financia cada organismo y de las diferencias de tamaño y modelos institucionales entre ellos, puesto que las funciones que se han de proteger son igualmente esenciales para todos los organismos. Sin embargo, la Opción A no ofrece mayor disponibilidad de recursos ordinarios para las funciones programáticas que la política actual.

25. En el caso de la Opción B, aunque refleja la aplicación del enfoque modular o LEGO, se diferencia de la Opción A porque incorpora las diferencias de tamaño y modelos institucionales de cada organismo. En la Opción B se mantiene la transparencia del enfoque modular al tiempo que se reconoce que no hay una fórmula válida para todos los casos. Esto se traduce inevitablemente en un menor grado de armonización. Sin embargo, la Opción B permite canalizar un mayor nivel de recursos ordinarios a las actividades programáticas y establecer un nivel estimado menor de financiación cruzada entre los recursos ordinarios y otros recursos que la política actual o la Opción A, suponiendo que en cada organismo se aplique la tasa hipotética de recuperación de gastos (y no la tasa general de recuperación de gastos del 8%). Cabe destacar que la segunda propuesta no prevé una tasa armonizada de recuperación de gastos.

26. Dado que las Opciones A y B se desvían de la política actual que viene aplicándose desde 2014, cabe preguntarse si resulta oportuno proceder a tal cambio cuando, como ya se ha mencionado, se están emprendiendo reformas sustanciales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

27. Combinando los cuatro organismos, la subvención neta (frente a la tasa general de recuperación de gastos) procedente de los recursos complementarios a los recursos ordinarios es de 69 millones de dólares, en comparación con 129 millones de dólares según el modelo actual o 147 millones de dólares en la Opción A. Véanse los datos financieros del anexo 3, cuadros 2A y 2B, relativos a la subvención anual entre los recursos ordinarios y otros recursos en cada una de las propuestas.

## V. Cuestiones estratégicas

28. La continua disminución de la proporción de recursos ordinarios con relación al total de recursos repercute negativamente en las inversiones y decisiones estratégicas orientadas hacia el futuro. La capacidad para conseguir resultados en materia de desarrollo y la capacidad institucional de cada organismo en cuanto a aseguramiento de la calidad y rendición de cuentas también se ven afectadas de forma negativa.

29. El cálculo de una tasa única de recuperación de gastos indirectos para todas las organizaciones de las Naciones Unidas no es posible a causa de las diferencias existentes en las economías de escala, los mandatos, los modelos institucionales y las estructuras operativas. No obstante, ello no impide necesariamente el establecimiento de una tasa armonizada general si se entiende que, cuando la tasa armonizada general sea inferior a la tasa hipotética de recuperación de gastos indirectos, el déficit se financiará con cargo a los recursos ordinarios (o, en el caso de ONU-Mujeres, también con cargo a las cuotas). Del mismo modo, cuando la tasa armonizada general sea superior a la tasa hipotética de recuperación de gastos indirectos, la diferencia se financiará con cargo a los recursos complementarios (otros recursos).

30. Aunque la tasa hipotética de recuperación de gastos indirectos se establece sobre la base de un plan financiero y de las estimaciones presupuestarias, los resultados pueden diferir en la práctica; es altamente probable que los ingresos reales durante el ejercicio presupuestario y los costos efectivos difieran en alguna medida de los previstos.

31. Hasta ahora no se ha logrado una recuperación total de los gastos por muchas razones, entre ellas:

a) Como ya se ha señalado, algunos asociados en la financiación y algunos asociados gubernamentales nacionales en la ejecución no están dispuestos a incluir todos los gastos directos susceptibles de recuperación en los programas, lo que se traduce en una financiación cruzada de actividades no esenciales con recursos ordinarios;

b) Algunos asociados en la financiación y algunos asociados gubernamentales nacionales en la ejecución no están dispuestos a pagar una tasa general de recuperación de gastos;

c) Las respectivas Juntas Ejecutivas (del PNUD y el UNFPA en su decisión 2013/9, del UNICEF en su decisión 2013/5 y de ONU-Mujeres en su decisión 2013/2) también aprobaron: i) una tasa diferenciada inferior al 8% para las contribuciones temáticas; y ii) una tasa preferencial preexistente para la participación de los gobiernos en la financiación de los gastos, las contribuciones Sur-Sur y las contribuciones del sector privado. Además, los acuerdos institucionales a largo plazo, en particular con los asociados de las Naciones Unidas, exigen a los organismos tasas de recuperación de gastos inferiores a la tasa general. El efecto acumulado de las tasas diferenciadas afecta a la tasa efectiva global de recuperación de los gastos indirectos.

Estos problemas son inherentes a cualquier metodología de recuperación de gastos indirectos y lo seguirán siendo, independientemente de la opción elegida por la Junta Ejecutiva.

32. La iniciativa del Secretario General para reformar el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo está en curso. Hasta que esta iniciativa concluya, es difícil prever cuáles serán las consecuencias sobre los gastos y sobre la recuperación de gastos resultante. En este contexto, en el PNUD, tal como se señala en el anexo 2A, el bloque verde de LEGO en la Opción B cubre el equivalente financiero de todos los gastos de los puestos de Representante Residente en todos los países de bajos ingresos y los países de ingresos medianos, así como un fondo de recursos ordinarios para la dirección de operaciones.

33. La obtención de resultados en materia de desarrollo suele guardar relación con situaciones de crisis y otras situaciones humanitarias que conducen a tasas especiales de recuperación de gastos. Dichas situaciones pueden imponer dificultades adicionales para recuperar los gastos indirectos de los asociados.

34. Aunque la intención de la armonización de las políticas de recuperación de gastos es garantizar un tratamiento común entre los organismos, resultará más útil para los nuevos enfoques de consecución de resultados en materia de desarrollo aplicar diversos modelos de precios que un solo modelo en el que la recuperación se basa en un porcentaje de los resultados.

35. El actual modelo de clasificación de gastos viene utilizándose desde 2010 a raíz de la adopción de las siguientes decisiones: decisiones 2009/22 y 2010/32 de la Junta Ejecutiva del PNUD y el UNFPA; decisión 2010/20 de la Junta Ejecutiva del UNICEF; y decisión 2011/1 de la Junta Ejecutiva de ONU-Mujeres. Habida cuenta del paso del tiempo y de los cambios introducidos en los modelos institucionales de los organismos, sería prudente plantearse la revisión de la clasificación de los gastos para garantizar que sigue habiendo base para la comparación razonable de las estimaciones entre los organismos y los cambios que se producen con el paso del tiempo dentro del mismo organismo, así como su armonización con los planes estratégicos.

## **VI. Sumario**

36. Todas las propuestas planteadas en este informe sobre la recuperación de gastos indirectos cumplen los principios generales mencionados, aunque cada una tiene sus ventajas e inconvenientes. Los organismos han presentado datos financieros estimados y reales en relación con cada propuesta, conforme a lo solicitado. Las estimaciones de los datos financieros se basan en los presupuestos aprobados por la Junta Ejecutiva. Cabe destacar que la recuperación total de los gastos directos de los programas y proyectos constituye un componente importante y necesario de la recuperación total de gastos, independientemente de qué propuesta se apruebe para la recuperación de los gastos indirectos.

## Glosario

### Categorías de clasificación de gastos:

Las definiciones y las categorías de clasificación de gastos aprobadas por la Junta Ejecutiva del PNUD y el UNFPA en su decisión 2010/32 y por la Junta Ejecutiva del UNICEF en su decisión 2010/20 son las siguientes:

**Actividades de desarrollo:** se incluyen en esta definición los gastos asociados con los programas y las actividades para promover la eficacia del desarrollo que contribuyen a lograr resultados de desarrollo efectivos y son esenciales para ello, como se indica a continuación:

a) *Programas:* actividades y costos asociados atribuidos a componentes programáticos o proyectos específicos, que contribuyen a la obtención de los resultados de desarrollo que figuran en los documentos de los programas nacionales, regionales o mundiales u otros arreglos de programación.

b) *Actividades para promover la eficacia del desarrollo:* gastos de las actividades de asesoramiento sobre políticas y las de carácter técnico o de ejecución, necesarias para cumplir los objetivos de los programas y proyectos en las esferas en que se especializan los organismos. Estos insumos son esenciales para la obtención de resultados en materia de desarrollo y no se incluyen en los componentes programáticos o proyectos específicos de los documentos de los programas nacionales, regionales o mundiales.

**Actividades de gestión:** comprenden las actividades y los gastos asociados cuya función primordial es promover la identidad, la orientación y el bienestar institucional. Cabe mencionar, entre ellas, las de dirección ejecutiva, representación, relaciones externas y asociaciones, comunicaciones institucionales, asesoramiento jurídico, supervisión, auditoría, evaluación institucional, tecnología de la información, finanzas, administración, seguridad y recursos humanos. Los gastos de gestión se clasifican como periódicos o no periódicos.

**Actividades de coordinación de las Naciones Unidas para el desarrollo:** comprenden las actividades y los costos asociados para ayudar a coordinar las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

**Actividades con fines especiales:** este concepto abarca las actividades y los costos asociados de: a) inversiones de capital; y b) servicios para otras organizaciones de las Naciones Unidas.

**Funciones esenciales de gestión intersectorial** (definidas en DP/FPA/2013/1 – E/ICEF/2013/8, párrs. 15 y 16)

El concepto de “funciones esenciales de gestión intersectorial” es afín a los conceptos de “gastos indirectos fijos” y “estructura de base” utilizados en los modelos anteriores de recuperación de gastos. Concretamente, se establece un nivel de recursos ordinarios disponibles para garantizar la asignación de recursos en apoyo del mandato, la integridad y la plataforma de movilización de recursos. En otras palabras, la metodología de la recuperación de gastos tiene en cuenta que determinadas funciones que son esenciales para la existencia y el cumplimiento de los mandatos institucionales deben llevarse a cabo con independencia del volumen de la ejecución de los programas y que, por tanto, debe garantizarse su financiación con cargo a los recursos ordinarios.

La principal diferencia entre las funciones esenciales de gestión intersectorial del modelo actual y los gastos indirectos fijos o la estructura de base de los modelos anteriores está en su alcance, puesto que el concepto de funciones esenciales de gestión intersectorial es mucho más limitado que los conceptos análogos de los modelos anteriores. Además, aunque el modelo anterior incluía en sus gastos indirectos fijos una parte de los gastos clasificados ahora dentro de la partida “eficacia del desarrollo”, el nuevo modelo propuesto excluye la eficacia del desarrollo del cálculo de la tasa de recuperación de gastos.

**Tasa efectiva de recuperación de gastos indirectos:** representa la tasa real de recuperación de gastos conseguida tras tener en cuenta los efectos de las tasas diferenciadas, las tasas preferenciales preexistentes y las exenciones concedidas cada año.

**Tasa hipotética de recuperación de gastos indirectos:** la tasa se calcula mediante la aplicación de una metodología específica.

**Tasa general de recuperación de gastos indirectos:** es la tasa aprobada por la Junta Ejecutiva como porcentaje que se ha de aplicar a los gastos directos, con base en la fuente de financiación.

---