

**Examen de la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto:
nota informativa sobre la posibilidad de utilizar tasas múltiples**

Seminario sobre asuntos financieros de la Junta Ejecutiva
1 de febrero de 2014

Finalidad

La presente nota informativa se solicitó en el seminario oficioso que la Junta Ejecutiva celebró el 29 de enero de 2014. En ella se aborda la cuestión que se plantea en el párrafo 44 del documento de la Junta Ejecutiva titulado “**Método para calcular la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto del PMA**” (WFP/EB.1/2014/4-B/1) sobre la posibilidad de seguir utilizando una sola tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto (CAI) para todas las categorías de programas o de pasar a adoptar tasas variables. En el presente documento se describen brevemente las consideraciones que en 1998 llevaron al PMA a adoptar una tasa única de recuperación total de los CAI aplicable a todas las contribuciones, y se resumen las prácticas que se adoptan al respecto en algunos organismos de las Naciones Unidas.

1. Visión general de las tasas de recuperación de los CAI: política vigente

El PMA aplica el principio de recuperación total de los costos a todas las contribuciones. Se prevé que cada donante sufrague por completo los costos operacionales y todos los costos de apoyo directo e indirecto correspondientes a sus contribuciones. Los ingresos procedentes de los CAI imputados a los proyectos se utilizan para financiar el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP).

En el “Informe del Grupo de trabajo oficial sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo” (WFP/EB.3/98/4D), de 1998, se recomendaba la adopción de una sola tasa de recuperación de los CAI para todas las categorías de programas. Esta tasa única debía determinarse estableciendo una correspondencia entre el presupuesto AAP aprobado y el valor de los costos operacionales directos (COD) y los costos de apoyo directo (CAD) previstos para las actividades del bienio. Esta recomendación se basó en las conclusiones siguientes del Grupo de trabajo:

- El PMA tendría que asumir un riesgo elevado efectuando gastos financiados con cargo a los CAD para determinadas actividades a las que los donantes podrían o no destinar sus contribuciones.
- La fijación y la aplicación práctica de tasas en concepto de CAI diferentes para cada categoría de programas son tareas costosas desde el punto de vista administrativo.

- La recuperación del presupuesto AAP depende de cómo varía la distribución de las contribuciones entre todas las categorías de programas debido a las diferentes tasas en concepto de CAI aplicadas.
- El presupuesto AAP de un período determinado podría no recuperarse por completo cuando se registren variaciones significativas en la proporción de los recursos que se asignan a las distintas categorías de programas.

En el informe de 1998 se indicaba además lo siguiente: “Una estructura uniforme para las oficinas en los países financiada por los CAI en todos los países implicaría que cualesquiera otros costos de apoyo a las actividades del PMA, tanto de desarrollo como de socorro, en dichos países se financiarían con cargo a los CAD. Los CAI se utilizarían de forma compartida para la gestión ejecutiva, la administración y el apoyo a los programas en la Sede y en las oficinas regionales y nacionales. Cabe señalar que las responsabilidades de las direcciones y del personal de la Sede o de las oficinas regionales, sea en materia de operaciones, gestión de recursos, apoyo técnico, evaluación, o de finanzas y administración, no se dividen en categorías de desarrollo y socorro.”

Desde hace 16 años el PMA viene aplicando satisfactoriamente una sola tasa de recuperación de los CAI a todas las categorías de programas y actividades. En 1998 dicha tasa se fijó en el 7,8 % y en 2003 se redujo al 7 %.

2. Modelos de recuperación de costos de los organismos de las Naciones Unidas

2.1 Tasas de recuperación de costos aplicables a los costos administrativos y de apoyo a los programas

Es importante observar que hay diferencias entre las modalidades de financiación de los presupuestos AAP de los distintos organismos de las Naciones Unidas. El PMA aplica el principio de recuperación total de los costos a todas sus contribuciones y, contrariamente a lo que hacen otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, no recibe ningún tipo de cuotas ni financiación básica. Así pues, el presupuesto AAP se financia integralmente por medio de la tasa de recuperación de los CAI del 7,0 %.

En el Cuadro 1 figura un resumen de las modalidades de financiación de algunas de las mayores entidades de las Naciones Unidas, así como de los modelos y las tasas estándar de recuperación de costos que estas aplican. En entidades equiparables, dichas tasas van del 7 % al 13 %; en algunos casos se aplica una sola tasa a todas las categorías de programas, mientras que en otros se aplican tasas variables en función de la categoría de programas. Cabe observar que esas tasas solo obedecen a las decisiones tomadas al respecto por los órganos competentes.

Cuadro 1: Estructura de financiación y política en materia de CAI de algunas de las mayores entidades de las Naciones Unidas

Estructura de financiación	Modelo de financiación	Tipo de entidad	Entidad de las Naciones Unidas	Cuotas/ recursos ordinarios	Contribuciones voluntarias/otras contribuciones ¹	
				Millones de dólares EE.UU.	Millones de dólares EE.UU.	Tasa estándar de recuperación de costos
Cuotas	Modelo basado en cuotas	Organismo especializado	FAO	1.005 ²	Emergencias: 703 Otras finalidades: 734	10 % 13 %
			OMS ³	474	1.636	7 % para emergencias específicas. 13 %
Financiación voluntaria	Modelo basado en recursos básicos ⁴	Programa (ordinario)	PNUD ⁵ (tasa armonizada)	2.089	8.994	8 %
		Fondo (ordinario)	UNFPA ⁶ (tasa armonizada)	971	1.468,2	8 %
			UNICEF ⁷ (tasa armonizada)	1.284	2.658	8 %
		Comisión	ACNUR ⁸	0	1.369	Sin restricciones
	0			948,9	Según el proyecto	
Modelo basado en la recuperación total de los costos	Programa	PMA	0	4.332,0	7 %	

¹ La mayor parte de los organismos aplican tasas diferentes a las esferas temáticas en las que concentran su labor (véase la Sección 2.2), o a determinadas categorías de donantes, como los gobiernos anfitriones. Para la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO), todos prevén una tasa del 7 %.

² Programa de trabajo y presupuesto de la FAO para 2014-2015.

³ Estudio de costos de administración y gestión – Informe de la Directora General. OMS, 12 de abril de 2013 (EBPBAC18/3).

⁴ Los organismos utilizan indistintamente el rubro “Recursos básicos” para examinar las cuestiones relacionadas tanto con los recursos ordinarios de los fondos y programas como con las cuotas destinadas a los organismos especializados.

⁵ Cuadro 1b. Plan integrado de recursos, 2014-2015, en comparación con 2012-2013; “Estimaciones presupuestarias integradas del PNUD para 2014-2017”, Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 12 de julio de 2013.

⁶ Cuadro sinóptico 1. Plan integrado de recursos, 2012-2013: recursos planificados frente a recursos reales/estimados; Junta Ejecutiva del Programa de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 24 de junio de 2013 (DP/FPA/2013/14).

⁷ Reseña sobre la gestión financiera en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sesión de orientación para los miembros de la Junta Ejecutiva, UNICEF, 14 de enero de 2014.

⁸ Cuadro sinóptico 3 sobre las contribuciones para 2012, *UNHCR Global Report 2012*, pág. 107 (en inglés solamente).

2.1 Tasas armonizadas de recuperación de gastos (PNUD, UNICEF, UNFPA, ONU-Mujeres)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) han comenzado en 2014 a adoptar tasas armonizadas de recuperación de gastos⁹. Con todo, en el marco de esas tasas armonizadas¹⁰ se han aprobado algunas variantes¹¹:

- una tasa de recuperación de gastos del 8 % para las categorías del sistema armonizado de clasificación de gastos¹², y
- una reducción armonizada del 1 % para los fondos temáticos del PNUD, el UNICEF y el UNFPA (mientras que ONU-Mujeres mantiene el 8 %).

3. Tasas diferenciadas de recuperación de costos

3.1 Descripción del modelo

Para poder adoptar una tasa diferenciada de recuperación de los costos, el PMA tendría que establecer de común acuerdo con la Junta tasas de recuperación de los CAI distintas para cada categoría de programas (operaciones de emergencia, operaciones prolongadas de socorro y recuperación, programas en los países, proyectos de desarrollo y operaciones especiales) y/o actividad (por ejemplo, transferencia de efectivo y cupones, alimentación escolar, etc.). Las provisiones de financiación tendrían que formularse con arreglo a la categoría de programas y/o la actividad, con el fin de determinar la base de recuperación de costos. El presupuesto AAP tendría luego que subdividirse en función del apoyo facilitado a cada categoría de programas. Según el último estudio detallado realizado al respecto en 1997, la relación entre asistencia de emergencia y asistencia para el desarrollo sería aproximadamente de 30 %/70 %, porcentajes que se confirmaron en 2002.

⁹ “Hoja de ruta para el logro de un presupuesto integrado: examen conjunto del impacto de las definiciones de gastos y las clasificaciones de actividades en las tasas armonizadas de recuperación de gastos”, Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres, 16 de enero de 2013; DP-FPA/2013/1-E/ICEF/2013/8.

¹⁰ Por otra parte, los fondos y programas mantendrán la tasa preferente vigente para las contribuciones gubernamentales de participación en los gastos, las contribuciones Sur-Sur y las contribuciones del sector privado.

¹¹ “Decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2013”, Junta Ejecutiva del PNUD, el UNFPA y la UNOPS, pág. 11; DP/2014/2.

¹² “*Hace suya* una tasa general armonizada de recuperación de los gastos del 8 % para las contribuciones complementarias que se revisará en 2016, con la posibilidad de aumentarla si no es conforme con el principio de recuperación total de los gastos, proporcionalmente de los recursos básicos y complementarios, como se establece en la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y decide que el examen de la tasa de recuperación de los gastos se realice después de un análisis y evaluación independiente de los informes mencionados en los párrafos 15 y 17 de la presente decisión”; *ibíd.*, pág. 11.

3.2 Consecuencias para los donantes

Para comenzar a aplicar tasas múltiples, los miembros de la Junta tendrían que llegar a un acuerdo sobre los aspectos siguientes:

- un modelo de cálculo de costos para cada categoría de programas o actividad;
- las tasas aplicables a cada categoría de programas o actividad, y
- el desglose de los costos AAP correspondientes a la Sede y las regiones, por categoría de programas o actividad.

3.3 Gobernanza y administración

Como se señaló en el documento de 1998 del PMA titulado “Informe del Grupo de trabajo oficial sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo”, una sola tasa es fácil de comprender y administrar. Actualmente el PMA aplica tasas ligeramente diferentes en el caso de los fondos fiduciarios del sector privado y las oficinas en los países. El paso del modelo basado en una tasa única a un modelo que prevea tasas diferenciadas requeriría por parte de la Secretaría la adopción de varias medidas, como la obligación de certificar por separado, para cada categoría de programas o actividad, los estados financieros del PMA preparados conforme a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS).

4. Conclusiones

Como puede verse en el Cuadro 1, los otros grandes organismos —a excepción de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)— se financian mediante cuotas o disponen de recursos básicos, lo que les permite sufragar una parte de sus costos AAP. El ACNUR, pese a recibir una dotación de fondos de las Naciones Unidas, recupera todos los otros costos imputándolos a los distintos proyectos y actividades.

Todos los otros fondos y programas parecidos recurren a variantes, lo que les permite aplicar una tasa armonizada de recuperación del 8 % (aunque, como se señala en la Sección 2.2, prevén algunas variantes para determinadas actividades).

El PMA es, de los organismos examinados, el único que financia totalmente su presupuesto AAP aplicando a todas las contribuciones una tasa de recuperación de los CAI.

El Comité de Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estimó que “sería beneficioso para todos los interesados seguir aplicando una tasa de CAI única a todos los programas y actividades por razones de simplicidad y transparencia, y que el principio de una tasa única evitaría el riesgo de promover la adopción de categorías de programas menos apropiadas”.