



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

Distr. general
14 de septiembre de 2012
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2012

28 a 30 de noviembre de 2012

Asuntos financieros, presupuestarios y administrativos

Informe sobre la marcha de los trabajos dirigidos a elaborar una política armonizada de recuperación de gastos

Resumen

En el presente informe se ofrece una visión general de la situación actual de los progresos realizados tanto por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres como por los demás fondos y programas de la Organización en lo que respecta a la consecución de una política armonizada de recuperación de gastos.

En él se resumen las observaciones expuestas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en su documento conjunto (DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6) y se enuncian una serie de conclusiones sobre el enfoque que se aplicará en el futuro próximo.

Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine las conclusiones extraídas, tome nota de ellas y apruebe la participación oficial de la Entidad en el grupo de trabajo interinstitucional.



I. Antecedentes

1. La Junta Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), en el párrafo 12 de su decisión 2011/5, sobre el presupuesto institucional de la Entidad para el bienio 2012-2013 (véase UNW/2011/13), “solicit[ó] a la Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva que le present[ara], para su examen en su segundo período ordinario de sesiones de 2012, propuestas sobre los principios, criterios y procedimientos que deb[ía]n orientar el uso de los ingresos por concepto de recuperación de gastos, habida cuenta de las políticas y metodologías armonizadas de recuperación de los gastos que utiliza[ba]n el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Población de las Naciones Unidas”.

2. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) hicieron un examen conjunto, durante 2012, de sus principios, políticas y enfoques vigentes de recuperación de gastos. En el examen se recomendó que se introdujeran una serie de cambios en los métodos vigentes de cálculo y recuperación de esos gastos. Las entidades han preparado un informe conjunto para su respectiva junta ejecutiva (véase el documento DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6). El documento se estudió en el segundo período ordinario de sesiones de 2012 de cada junta ejecutiva. Los cambios importantes se han tratado oficiosamente con los representantes de las juntas ejecutivas; sin embargo, hay varias cuestiones de peso que requerirán un análisis más detenido por parte de las entidades. Estas prevén terminar ese análisis y obtener la aprobación definitiva del nuevo enfoque a principios de 2013 y empezar a aplicarlo en sus presupuestos integrados para el bienio 2014-2015.

3. Durante el período que se examina, ONU-Mujeres ha colaborado estrechamente con las entidades para entender cómo podrían afectar, los cambios propuestos, a su política y metodología de recuperación de gastos. Dado que se prevé que haya cambios importantes en esa metodología, ONU-Mujeres no puede, en estos momentos, presentar el conjunto definitivo de propuestas solicitado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2011/5, si es que desea garantizar la armonización con los enfoques de las tres entidades, como solicitó también la Junta Ejecutiva.

4. Por tanto, el presente informe se basa en el análisis y las conclusiones del documento de examen conjunto y contiene lo siguiente: a) una visión general y sucinta del enfoque vigente de ONU-Mujeres en materia de recuperación de gastos; b) un examen del grado de sintonía de ONU-Mujeres con el proceso de armonización; c) un resumen de las conclusiones y recomendaciones principales del examen conjunto realizado por las tres entidades y de sus consecuencias para ONU-Mujeres, y d) las próximas medidas que adoptará ONU-Mujeres para elaborar propuestas relativas a los principios, criterios y procedimientos de recuperación de gastos, en colaboración con las organizaciones. El informe termina con una serie de propuestas sobre asuntos acerca de los cuales se invita a la Junta a ofrecer directrices a la Entidad.

II. Visión general del enfoque vigente de la Entidad en materia de recuperación de gastos

5. El enfoque de recuperación de gastos que aplica actualmente ONU-Mujeres se ha heredado del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), que aplicaba un enfoque basado en el siguiente conjunto armonizado de principios y de definiciones de los gastos comúnmente admitidos por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas:

Principios armonizados de recuperación de gastos

a) En una organización financiada con fondos de fuentes múltiples (que recibe recursos ordinarios y otros recursos), cada fuente deberá cubrir todos los gastos imputables por los necesarios servicios de administración que preste la organización;

b) Todos los gastos se pueden clasificar en “directos”, “indirectos fijos” o “indirectos variables”, dependiendo del mandato y del modelo institucional de cada organización;

c) Si bien las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han acordado una definición común de las categorías de gastos, cada una de ellas tiene que conformar sus gastos a esas categorías, a fin de otorgarles validez. La recuperación de los gastos se aplicará, en general, a los gastos indirectos variables.

Clasificación de gastos: definiciones armonizadas de gastos

a) **Gastos directos.** Son todos los gastos ocasionados por las actividades, los proyectos y los programas de una organización en el cumplimiento de su mandato y que son plenamente imputables a ellos. Incluyen los gastos por concepto de personal de proyectos, equipo, locales, viajes y cualquier otro insumo necesario para obtener los resultados y cumplir los objetivos establecidos para los programas y proyectos;

b) **Gastos indirectos fijos.** Son todos los gastos realizados por la organización, con independencia del alcance y el nivel de sus actividades, que no pueden imputarse inequívocamente a actividades, proyectos o programas concretos. Esos gastos suelen incluir los del personal directivo superior de una organización, sus gastos institucionales y los de los órganos estatutarios no relacionados con la prestación de servicios;

c) **Gastos indirectos variables.** Son todos los gastos registrados por la organización en función y en apoyo de sus actividades, proyectos y programas y que no se pueden imputar inequívocamente a actividades, proyectos o programas concretos. Esos gastos suelen incluir las dependencias administrativas y de servicios, así como los gastos conexos por concepto de funcionamiento y sistema.

6. En el UNIFEM, la recuperación de los gastos se aplicaba a los componentes de gastos indirectos variables y de gastos directos. Por lo que respecta a los gastos indirectos variables, el UNIFEM adoptaba la metodología armonizada de recuperación de gastos y la tasa del 7% acordadas por las entidades, tomando como base la metodología armonizada de cálculo que se expone en el anexo I. Sin embargo, las tasas calculadas por cada organización diferían, como era de esperar, dadas sus diferencias de tamaño y de modelo institucional. La decisión de aplicar la tasa armonizada del 7% se adoptó para promover la idea de “armonización” entre el

PNUD, el UNFPA y el UNICEF y para evitar fomentar una competencia entre estas entidades por culpa de las tasas de recuperación. Como consecuencia, la política por la que se rige actualmente ONU-Mujeres es la de aplicar una tasa del 7% para recuperar los gastos indirectos variables por concepto de administración de proyectos o programas financiados con cargo a recursos complementarios (fondos asignados para un fin determinado).

III. Participación de la Entidad en el proceso de armonización interinstitucional

7. En cumplimiento de la decisión 2011/5 de la Junta Ejecutiva, ONU-Mujeres se ha unido a las entidades para participar en la ejecución de un presupuesto integrado, a partir de 2014. Atendiendo a lo dispuesto en la misma decisión y como consecuencia de ello, el presupuesto institucional para el bienio 2012-2013 se ha elaborado y aprobado sobre la base de la clasificación armonizada de gastos y las metodologías de resultados aprobadas por el PNUD, el UNFPA y el UNICEF. Las categorías de gastos son las siguientes: actividades de desarrollo, subdivididas en programa y eficacia del desarrollo; coordinación de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas; gestión, y fines especiales (en el anexo II figura más información). Esas categorías de gastos se definen como sigue:

a) **Actividades de desarrollo.** Se incluyen en este concepto los gastos asociados a las actividades de los “programas” y la “eficacia del desarrollo” que contribuyen de manera fundamental a la obtención efectiva de resultados en materia de desarrollo, según se indica a continuación:

i) **Programas.** Actividades y gastos conexos imputables a proyectos o componentes concretos de los programas, que contribuyen a la obtención de los resultados de desarrollo mencionados en los documentos de programas de países, regionales, mundiales u otros acuerdos de programación;

ii) **Eficacia del desarrollo.** Los gastos de las actividades de asesoramiento sobre políticas y las de carácter técnico o de ejecución que se necesitan para lograr los objetivos de los programas y proyectos de las principales esferas de las organizaciones. Estos insumos son esenciales para la obtención de resultados en materia de desarrollo y no se incluyen en los proyectos o componentes concretos de los programas de los documentos de programas de países, regionales o mundiales;

b) **Gestión.** Comprende las actividades y los gastos conexos cuya función primordial es la promoción de la identidad, la orientación y el bienestar de una organización. 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;

c) **Coordinación de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas.** Comprende todas las actividades y los gastos conexos de apoyo a la coordinación de las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas;

d) **Fines especiales.** Este concepto abarca las actividades y los gastos conexos siguientes: i) inversiones de capital y ii) servicios para otras organizaciones de las Naciones Unidas.

8. En los últimos meses, ONU-Mujeres ha examinado las políticas y los procedimientos detallados de recuperación de gastos utilizados por el UNIFEM, incluidos los de asignación de fondos recuperados, desde la perspectiva de las necesidades actuales y de la evolución del nuevo enfoque armonizado que proponen el UNICEF, el PNUD y el UNFPA a sus juntas ejecutivas. El trabajo realizado hasta la fecha facilitará la elaboración de unas políticas y unos procedimientos de recuperación de gastos ajustados a las prácticas institucionales de cada organización y armonizados con el nuevo enfoque de las demás entidades.

IV. Conclusiones y recomendaciones principales del examen conjunto de la recuperación de gastos

9. En el examen conjunto, que fue patrocinado por las tres entidades y realizado por una empresa de consultoría, se prestó atención a los modelos institucionales de las organizaciones, se tomaron como referencia una serie de organizaciones internacionales y se formularon propuestas para elaborar un marco armonizado de definición e imputación de los gastos de las organizaciones y una metodología de cálculo de la recuperación de gastos. Las conclusiones a que se llegó en el examen, las cuales obtuvieron el asentimiento de las entidades, se basaron en, y se armonizaron con, las clasificaciones armonizadas de gastos que había aprobado antes su respectiva junta ejecutiva y se habían utilizado en los presupuestos institucionales para el bienio 2012-2013, y tenían por objeto aumentar la simplicidad, la transparencia y la comparabilidad.

10. Se ha elaborado una propuesta de marco conceptual armonizado para definir e imputar gastos de las organizaciones dentro del presupuesto integrado, a partir de 2014. Los detalles de la propuesta de marco, que se han tomado del documento DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6, figuran en el anexo II.

11. Los dos cambios más importantes que se proponen son los siguientes: a) que la distinción entre gastos indirectos fijos y variables ya no se use para calcular la recuperación de gastos, lo que entraña que todos los gastos indirectos se tendrán en cuenta al calcular dicha recuperación, y b) que los gastos de las actividades de eficacia del desarrollo y gastos conexos se financien directamente con cargo a los recursos básicos y los recursos complementarios. Por tanto, los gastos recuperados cubrirán una parte proporcional de los gastos de gestión y de fines especiales.

12. Asimismo, las entidades recomendaron a sus juntas ejecutivas que “el cálculo propuesto de la tasa armonizada de recuperación de gastos también [se incluyera] en un nivel garantizado de recursos básicos que estuviera disponible para cada organización, a fin de asegurar la financiación de dichas funciones y actividades esenciales e intersectoriales que fomenta[ba]n la integridad de sus mandatos y modelos institucionales”, pese a lo cual actualmente no hay una definición clara de lo que se incluiría. Dado que el modelo institucional de las tres entidades difiere, estas recomiendan que la financiación de las actividades de coordinación del desarrollo se trate dentro de las propuestas del presupuesto integrado de cada una, en lugar de como parte del marco armonizado.

V. Análisis preliminar de las consecuencias de la propuesta de un marco conceptual armonizado para la metodología de recuperación de gastos de la Entidad

13. ONU-Mujeres ha mantenido consultas extensas con las entidades y, además, ha participado en los períodos de sesiones oficiosos y conjuntos de las juntas ejecutivas del PNUD y el UNFPA que se organizaron para debatir la metodología armonizada de recuperación de gastos en el ámbito del presupuesto integrado, que empezaría a aplicarse en 2014. Las recomendaciones emanadas del examen conjunto no dieron como resultado la aprobación, por parte de las organizaciones, de una metodología o tasa de recuperación de gastos clara. En el párrafo 28 del documento del examen conjunto del PNUD, el UNFPA y el UNICEF se señaló que “[era] necesario llevar a cabo un análisis y consultas más detallados para determinar: [a] si la metodología armonizada actual, de la que se deriva[ba] la tasa armonizada vigente del 7%, s[eguía] siendo adecuada; [b] si los donantes de recursos básicos actualmente soporta[ba]n un porcentaje desproporcionado de gastos de organización; y [c] si la tasa de recuperación de gastos de cada organización e[ra] susceptible de armonización”.

14. En conclusión y tomando como base los resultados del examen conjunto, las entidades están solicitando a su respectiva junta ejecutiva orientación adicional acerca de la determinación de las tasas definitivas de recuperación de gastos que se aplicarán en el período comprendido entre 2014 y 2017.

15. Lo anterior podría tener consecuencias importantes para ONU-Mujeres y dar lugar a modificaciones de la tasa de recuperación de gastos vigente. Además, cabe señalar que una porción de las actividades de promoción de la eficacia del desarrollo, que se financiaban antes con cargo al presupuesto institucional, tendrán que financiarse directamente con cargo a los fondos de proyectos y programas. Ello representa 40 millones de dólares de los Estados Unidos, que equivalen al 28,3% del presupuesto institucional para el bienio 2012-2013. Por lo que respecta a la tasa de recuperación de gastos vigente, la Junta Ejecutiva aprobó un presupuesto en cifras brutas y, asimismo, permitió a la organización utilizar cualquier recurso de recuperación de gastos que superara el importe estimado para apoyar el presupuesto institucional, con la condición de que la organización mostrara prudencia al respecto en el bienio 2012-2013.

16. Por otra parte, cabe señalar que, en la actualidad, la financiación de ONU-Mujeres se divide, en partes casi iguales, entre recursos ordinarios y otros recursos, aunque es evidente que esta proporción puede variar a medida que evolucione la organización.

17. Además, a diferencia de las demás entidades, ONU-Mujeres también se financia mediante cuotas prorrateadas del presupuesto ordinario, lo que representa un importe anual aproximado de 7,2 millones de dólares, y hay que determinar si las funciones que se financian con cargo al presupuesto ordinario deberían considerarse parte integrante de la metodología de recuperación de gastos.

VI. Próximas medidas para que la Entidad adopte un enfoque armonizado de la recuperación de gastos

18. En estos momentos, ONU-Mujeres no está en condiciones de plantear una propuesta de metodología o tasa armonizadas de recuperación de gastos, como solicitó la Junta Ejecutiva en su decisión 2011/5, dada la situación actual del enfoque armonizado de recuperación de gastos que aplican el PNUD, el UNFPA y el UNICEF.

19. Al igual que las demás entidades que participan en la elaboración de un enfoque armonizado de recuperación de gastos, ONU-Mujeres seguirá aplicando la tasa de recuperación de gastos vigente y los correspondientes métodos de aplicación durante el resto del presente bienio, con miras a adoptar el nuevo enfoque en el presupuesto integrado para el bienio 2014-2015, siempre que lo apruebe la Junta Ejecutiva.

20. En el corto plazo, ONU-Mujeres seguirá colaborando con las entidades a medida que reciban orientación adicional de sus juntas ejecutivas y realicen los análisis necesarios para proporcionar los detalles requeridos para obtener la aprobación del nuevo enfoque y aplicarlo en el próximo bienio. ONU-Mujeres informará a la Junta Ejecutiva de toda modificación importante de la propuesta que se haga de resultados de las medidas que tomen las juntas ejecutivas de las organizaciones.

21. Habida cuenta de las expectativas que tienen actualmente las entidades en cuanto a terminar sus análisis y recibir apoyo de sus juntas ejecutivas, ONU-Mujeres pretende presentar a la Junta Ejecutiva, en su primer período ordinario de sesiones de 2013, una serie de propuestas sobre los principios, criterios y procedimientos que orientarán la recopilación y la utilización de los ingresos procedentes de la recuperación de gastos, que estarán armonizadas con el enfoque adoptado por las tres organizaciones.

VII. Conclusiones

22. A partir de la exposición que acaba de realizarse, ONU-Mujeres propone a la Junta Ejecutiva que haga lo siguiente:

a) Observar que el enfoque y la metodología de recuperación de gastos vigentes que utiliza ONU-Mujeres están armonizados con los del UNICEF, el PNUD y el UNFPA;

b) Reafirmar su solicitud de que la Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva procure que los gastos de gestión se distribuyan equitativamente entre todas las fuentes de financiación de manera que los recursos voluntarios complementarios no sean subvencionados por los recursos voluntarios básicos;

c) Solicitar a ONU-Mujeres que se una oficialmente al grupo de trabajo interinstitucional, con objeto de lograr un marco y una metodología armonizados de recuperación de gastos;

d) Solicitar a la Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva que le presente, en su primer período ordinario de sesiones de 2013, unas propuestas relativas a los principios, criterios y procedimientos que orientarán la administración de los ingresos procedentes de la recuperación de gastos, en un documento elaborado conjuntamente con las entidades;

e) Solicitar que las propuestas vayan acompañadas, cuando proceda, de una descripción de las disposiciones transitorias que se requerirán para garantizar que el nuevo enfoque armonizado se incorpore en las propuestas del presupuesto integrado para el bienio 2014-2015.

Anexo I

Cálculo armonizado de la tasa de recuperación de gastos

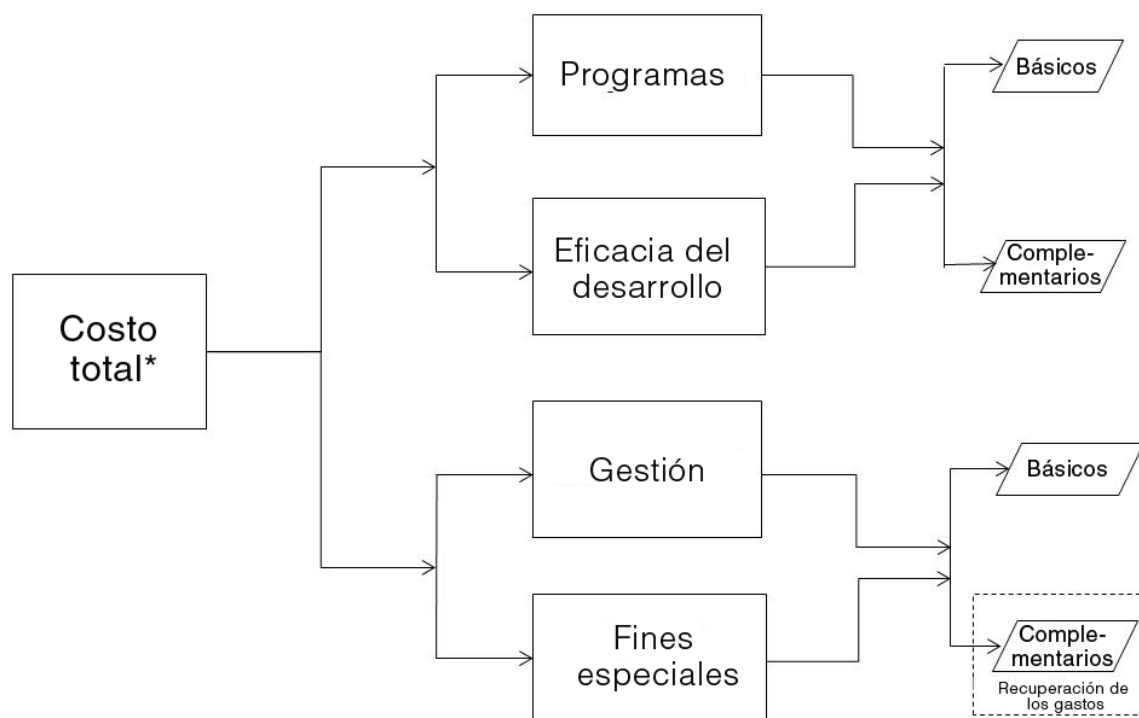
El enfoque analítico para fijar la tasa armonizada de recuperación de gastos vigente se calculó como sigue:

1. Se suma el importe necesario para el presupuesto institucional.
2. Se resta, del importe anterior, el total de los gastos indirectos fijos.
3. El importe obtenido en el apartado 2 equivale a los gastos indirectos variables que deben recuperarse.
4. Se divide el importe calculado en el apartado 3 proporcionalmente con arreglo a los niveles de los recursos básicos y complementarios previstos.
5. Se toma el importe calculado en el apartado 4 que debe recuperarse de los recursos complementarios y se calcula como porcentaje del total de gastos de desarrollo complementarios previstos.
6. El importe obtenido en el apartado 5 equivale a la tasa necesaria de recuperación de gastos con cargo a los recursos complementarios.

Anexo II

Detalles de la propuesta de marco conceptual armonizado para la definición y la imputación de los gastos de organización

Propuesta de marco conceptual armonizado para la definición y la imputación de los gastos de organización



* *Nota:* No incluye las actividades y los gastos asociados de carácter no comparable, como los relacionados con la coordinación de las iniciativas de las Naciones Unidas en favor del desarrollo y las actividades para fines especiales (Voluntarios de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización).

La propuesta de marco conceptual armonizado que se describe *supra* tiene las siguientes consecuencias:

a) En principio, la totalidad de las actividades de gestión de los tres organismos, y las actividades para fines especiales comparables, como presupuestos de capital, se financiarían de forma proporcionada mediante la recuperación de los gastos. La financiación de estas actividades se repartiría de forma proporcionada entre los recursos básicos y los recursos complementarios;

b) Habida cuenta del carácter exclusivo y continuo de la coordinación de las iniciativas de las Naciones Unidas en favor del desarrollo, y de las actividades para fines especiales (Voluntarios de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización), sigue habiendo una comparabilidad deficiente entre los tres organismos. Por tanto, se propone que se excluyan dichas

actividades del marco conceptual y que cada organismo las trate de manera separada dentro de sus propuestas de presupuesto integrado;

c) En principio, las actividades para promover la eficacia del desarrollo y los gastos conexos deberían financiarse directamente con cargo a los recursos básicos y los recursos complementarios. Ello exigirá un período de transición, a fin de asegurar la posibilidad de desarrollar y aplicar mecanismos de financiación adecuados.

Este marco conceptual refleja una serie de elementos positivos en materia de recuperación de los gastos (armonización, sencillez, transparencia, aumento de la proporcionalidad). Pero también tiene consecuencias importantes en los cambios de las organizaciones y en los aspectos económicos, que es necesario estudiar con detenimiento y planificar con antelación. Por tanto, debería considerarse la posibilidad de aplicar el nuevo marco conceptual de manera flexible durante un período de transición.

Habida cuenta de lo anterior, se propone que se calcule la tasa armonizada de recuperación de gastos como sigue:

a) Calcular el importe de los gastos de gestión y de los gastos para fines especiales comparables;

b) Dividir el importe calculado en el paso a) proporcionalmente con arreglo a los niveles de gastos totales previstos básicos y complementarios;

c) Tomar el importe calculado en el paso b) que debe recuperarse de los recursos complementarios y calcularlo como porcentaje del total de gastos de desarrollo complementarios previstos;

d) El importe obtenido en el paso c) equivale a la tasa de recuperación de gastos hipotética sobre los recursos complementarios.

El cálculo propuesto de la tasa armonizada de recuperación de gastos también debería incluirse en un nivel garantizado de recursos básicos que estuviera disponible para cada organismo, a fin de asegurar la financiación de dichas funciones y actividades esenciales e intersectoriales que fomentan la integridad de sus mandatos y modelos institucionales.

El marco conceptual armonizado y la metodología armonizada de cálculo para la recuperación de los gastos tendrán importantes consecuencias en cuanto a la medida en la que puedan armonizarse las tasas de recuperación de gastos y en la que pueda lograrse una imputación proporcional armonizada de los gastos de organización entre los recursos básicos y los recursos complementarios.