



**Programa de las
Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**



Distr.
Limitada

UNEP/OzL.Pro/ExCom/35/64
2 de noviembre de 2001

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL FONDO MULTILATERAL
PARA LA APLICACIÓN DEL
PROTOCOLO DE MONTREAL

Trigésima quinta Reunión
Montreal, 5 al 7 de diciembre 2001

**NOTA DE ESTUDIO TEMÁTICA SOBRE COSTOS DE APOYO: SEGUIMIENTO DE
LA DECISIÓN 34/65**

I. Introducción

1. En su Decisión 32/31 el Comité Ejecutivo pidió al PNUMA que “presente una nota indicando la forma de utilizar el margen del 13 por ciento de los costos de apoyo en términos generales y también en proyectos similares concretos ya ejecutados”. Indujo a esta decisión el hecho de que se incluyera en una solicitud del PNUMA de aprobación del RMP de Benin un componente acerca de “supervisión y evaluación para asistencia a proyectos”.

2. El PNUMA presentó el documento solicitado (UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/52 y Add.1) a la 34ª reunión del Comité Ejecutivo. En el documento se proporcionaba información detallada sobre el uso de los costos de apoyo a programas y sobre la distribución de los fondos correspondientes a esta partida de costos entre el PNUMA DTIE (cuestiones de fondo) y UNON (administración). En el documento se presentaba además un análisis de los proyectos indicándose la forma de desembolsar lo correspondiente a la partida presupuestaria para supervisión y evaluación en un proyecto aprobado y ejecutado.

3. Después de considerar la nota UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/51 y Add.1, el Comité Ejecutivo decidió:

- “a) considerar con mayor profundidad, en su 35ª reunión, la cuestión de los costos de apoyo, particularmente con respecto a la posibilidad de:
 - i) ajustar la distribución de los costos de apoyo entre los departamentos de cuestiones de fondo y los departamentos administrativos en los organismos de ejecución;
 - ii) incrementar los costos de apoyo pagados a los organismos de ejecución por la administración de los proyectos más pequeños, sin incrementar la proporción general de recursos para tales costos;
 - iii) asegurar que todo ajuste de los costos de apoyo esté completamente en consonancia con el reglamento y reglamentación financieros del sistema de las Naciones Unidas;
- b) pedir a la Secretaría del Fondo Multilateral que prepare un documento de discusión en consulta con el Tesorero del PNUMA y el PNUMA/DTIE.

(Decisión 34/65)”

4. La Secretaría deliberó acerca de la aplicación de esta decisión con los cuatro organismos de ejecución durante una reunión de coordinación celebrada en Montreal a principios de septiembre de 2001. Salió a relucir durante estas deliberaciones que la cuestión de los costos de apoyo de los organismos de ejecución había sido adecuadamente analizada por un Consultor (Pricewaterhouse Coopers) en un estudio examinado por el Comité Ejecutivo en su 26ª reunión (UNEP/OzL.Pro/ExCom/26/67). Se convino, por consiguiente, en que cada uno de los

organismos de ejecución examinaría la distribución de los costos según lo determinado por el consultor y confirmaría que continuaba siendo válida. En la sección II de la presente nota se informa acerca del examen realizado por cada uno de los organismos de ejecución.

5. Al presentar sus datos a la Secretaría para la preparación de esta nota, los organismos de ejecución manifestaron también sus opiniones e inquietudes acerca de los proyectos de pequeña magnitud en sus carpetas de proyectos, y las repercusiones de tales proyectos en su costo de ejecución. En la sección III de la presente nota se analizan las cuestiones relacionadas con la posibilidad de ajustar los porcentajes del costo de apoyo. En la sección IV de la presente nota se ofrece información sobre el reglamento financiero y la reglamentación de las Naciones Unidas en relación con los costos de apoyo.

II. Distribución de los costos de apoyo

6. En 1998, Pricewaterhouse Coopers, la empresa de consultoría contratada para estudiar lo relativo al costo administrativo de los organismos de ejecución, utilizó una plantilla con los rubros estándar de costo para recopilar datos de los organismos de ejecución y para calcular más tarde el costo administrativo real de cada organismo de ejecución en la administración de proyectos del Fondo Multilateral.

7. En la plantilla utilizada por el consultor no se distinguía en la distribución de los costos entre los costos de los departamentos para cuestiones de fondo y los de los departamentos administrativos de cada organismo sino más bien entre costos directos y otros costos (indirectos) según los principios estándar de contabilidad. Para atender al asunto suscitado en la decisión entre departamentos para cuestiones de fondo y departamentos administrativos, la Secretaría propuso a los organismos de ejecución la siguiente diferenciación de los costos de apoyo, utilizando los rubros de costo de la plantilla del consultor:

- Costos incurridos por los departamentos de cuestiones de fondo: Costo directo de la dependencia de coordinación para el Protocolo de Montreal, incluidos salarios y emolumentos correspondientes del personal, viajes relacionados con los proyectos, alquiler de oficina, suministros de oficina y telecomunicaciones, servicios contratados, reembolsos a la oficina de país y misiones, costo directo de los organismos encargados de la ejecución y de los intermediarios financieros.
- Costos incurridos por los departamentos administrativos: Reembolso de los servicios centrales incluidos los recursos de personal, contabilidad, sistemas de gestión de la información, servicios de compras y jurídicos, y oficina y administración generales.

8. La Secretaría pidió a los organismos de ejecución que confirmaran si la clasificación propuesta correspondía a las partidas de costo en los rubros de la plantilla del consultor, y si esa clasificación continuaba siendo válida.

9. En su respuesta a la propuesta de la Secretaría, el PNUD, la ONUDI y el Banco Mundial aceptaron la clasificación de costos propuesta por la Secretaría y proporcionaron el desglose de costos entre los departamentos para cuestiones de fondo y los departamentos administrativos en

sus organismos, según lo indicado en la siguiente tabla. El PNUMA informó que la distribución de costos entre las dos categorías incluida en su nota presentada a la 34ª reunión continuaba siendo válida y proporcionó el desglose de costos, según se muestra en la tabla.

Organismo de ejecución	Costo de departamentos de cuestiones de fondo como % del costo total de apoyo	Costo de departamentos administrativos como % del costo total de apoyo
PNUD	92	8
PNUMA	60.5	39.5
ONUDI	76	24
Banco Mundial	95	5

La cuestión de la distribución de costos entre departamentos de cuestiones de fondo y departamentos administrativos en cada uno de los organismos

10. La cuestión relativa a la distribución de los costos de apoyo entre los departamentos para cuestiones de fondo y los departamentos administrativos en cada uno de los organismos de ejecución debería en principio continuar siendo una cuestión de gestión interna de cada uno de ellos. Esto parecería estar en consonancia con el acuerdo concertado por el Comité Ejecutivo con cada uno de los organismos. Se reproduce a continuación el texto pertinente de cada uno de los acuerdos:

PNUD: “Se debitará al Fondo Fiduciario un porcentaje sobre todos los gastos de proyecto sufragados mediante el Fondo Fiduciario, un porcentaje que, de conformidad con la reglamentación, normas y directrices del PNUD, será utilizado por éste para reembolsar los servicios de apoyo proporcionados por los organismos de ejecución escogidos y/o por el PNUD mismo y abarcará otros servicios de apoyo necesarios. La suma requerida para dichos gastos se especificará en los documentos de proyecto y programas de trabajos aprobados.

PNUMA: “Se debitará al Fondo fiduciario un porcentaje sobre todos los gastos del proyecto que hayan sido sufragados por el Fondo fiduciario, cuyo importe, de conformidad con la reglamentación, normas y directrices del PNUMA, será utilizado por éste en reembolso de los gastos de apoyo proporcionados por todo organismo de ejecución escogido que no sea el PNUMA y/o por el PNUMA mismo. El importe necesario para dichos gastos se especificará en los documentos de proyecto y programas de trabajo aprobados.”

ONUDI: “Se debitará de la Cuenta Especial un porcentaje sobre todos los gastos de proyecto sufragados mediante la Cuenta Especial, porcentaje que, de conformidad con la reglamentación, normas y directrices de la ONUDI, será utilizado por ésta y podría comprender otros servicios de apoyo según corresponda. Las sumas necesarias, así como los gastos de apoyo de los organismos, se especificarán en los documentos de proyecto y programas de trabajos aprobados.”

Banco Mundial: “Se reembolsarán anualmente al Banco Mundial en pleno los gastos incurridos por el Banco en actividades consiguientes a estos arreglos. Se efectuará el reembolso en función de los costos estimados, a reserva de un ajuste al cierre del año financiero del Banco, y se cargará el monto a cuenta de los recursos del OTF.”

11. Sin embargo, la distribución de costos pudiera suscitar cuestiones de fondo ante el Comité Ejecutivo, si hay motivos para juzgar que cualquiera de los organismos ha aumentado el valor de sus costos de apoyo con recursos procedentes del costo de proyectos aprobados.

12. En tal caso, el Comité Ejecutivo pudiera considerar que se examine la distribución de los costos de apoyo entre las dos categorías en el organismo de que se trate. Pudiera pedirse a tal organismo la realización de tal examen en el contexto de la auditoría interna y externa por realizar en cada organismo, según lo estipulado en sus acuerdos con el Comité Ejecutivo.

III. Ajuste del porcentaje de costos de apoyo entre proyectos de pequeña y de gran magnitud

13. Se pidió a los organismos de ejecución que proporcionaran sus comentarios acerca de los costos de apoyo para proyectos de pequeña magnitud. A continuación se resumen sus respuestas:

PNUD: Confirmó que el 13 por ciento por concepto de gastos administrativos no cubre plenamente los costos de ejecución proyectos más pequeños. El PNUD está obligado a seguir la directiva de su Junta Ejecutiva de 1998 de que los fondos centrales del PNUD no pueden utilizarse para subvencionar actividades de fondos fiduciarios.

UNEP: Señaló que más del 50% de los proyectos eran por una suma no superior a \$EUA 50,000, y con frecuencia mucho menor. En cada caso, se aplican los mismos requisitos de notificación que para un proyecto de una magnitud diez veces mayor. Por lo tanto, proporcionalmente los costos de proporcionar servicios administrativos para estos pequeños proyectos son muy superiores a los incurridos en un proyecto de mayor envergadura. En consecuencia, puede decirse que los proyectos son de gestión muy intensiva.

ONUDI: Informó que los resultados de una encuesta de 1998 con una muestra representativa de pequeños proyectos demostró que los costos administrativos de tales proyectos oscilaban entre el 16,3 y el 24,5 por ciento.

Banco Mundial: Informó que por la capacidad técnica limitada de pequeñas industrias, por la dificultad de seguimiento y supervisión de estos proyectos y por su modalidad de ejecución por conducto de intermediarios financieros locales se requiere un nivel

superior de costos de apoyo para administrar estos pequeños proyectos. No obstante, los grandes proyectos del sector de producción en su carpeta proporcionaban la zona de amortiguamiento para equilibrar el costo superior de los pequeños proyectos y permitían mantener un promedio general del 13 por ciento. Manifestó también la inquietud acerca de la probabilidad de un costo superior para administrar planes innovadores de financiación que está elaborando en sus planes nacionales de eliminación, y acerca del impacto de una interacción estrecha y continua entre el personal del Banco y el equipo nacional a cargo de la ejecución de los planes nacionales de eliminación.

14. Se recuerda que el actual régimen de costos de apoyo fue el resultado de un ajuste introducido por el Comité Ejecutivo en 1998, y sustituyó al régimen inicial de costos de apoyo que se basaba en un porcentaje fijo del 13% en toda la línea. El régimen actual compensa los servicios de los organismos de ejecución en consonancia con las siguientes directrices:

- Aplicar una tasa de organismo del 13 por ciento para proyectos de hasta un valor de \$EUA 500 000;
- Para proyectos cuyo valor exceda de \$EUA 500 000 hasta el límite de \$EUA 5 000 000, e incluido ese valor, debería aplicarse una tasa de organismo del 13 por ciento a los primeros \$EUA 500 000 y una tasa del 11 por ciento al excedente;
- Evaluar proyectos de valor superior a \$EUA 5 000 000 caso por caso.

15. La decisión del Comité Ejecutivo de evaluar la posibilidad de “aumentar los costos de apoyo que se abonan a los organismos de ejecución por la administración de pequeños proyectos,” fue adoptada sin salirse de los parámetros claros de que no debería aumentarse la proporción general de los recursos para tales costos. Pudieran suscitarse dos cuestiones asociadas a la tentativa de ajustar los porcentajes de los costos de apoyo.

La cuestión de la carpeta de proyectos futuros

16. La repercusión financiera total de ajustar los porcentajes de costos de apoyo dependerá de la carpeta de proyectos futuros del Fondo Multilateral, la cual a su vez está determinada por la configuración del consumo remanente de SAO en los países del Artículo 5. Por consiguiente, deberían examinarse los costos de apoyo dentro de un enfoque de mirar hacia el futuro, especialmente en el contexto del objetivo estratégico del Fondo en los años venideros.

17. A partir de la configuración de consumo de SAO en la mayoría de los países del Artículo 5, el trabajo por realizar se limitaría en gran parte al sector de servicios de refrigeración, e incluso en los países en los que todavía quedan por convertir industrias de fabricación de SAO, la magnitud de las empresas quizás no justifique la continuación del enfoque de proyecto por proyecto sino más bien un enfoque general o sectorial. Desde esta perspectiva, se prevé observar un aumento del número de proyectos generales o sectoriales, RMP y planes nacionales de eliminación en lugar de pequeños proyectos particulares. Estos proyectos y programas plurianuales exigirán un cambio de los servicios que proporcionen los organismos de ejecución, desde la contratación de consultores y adquisición del equipo hasta el asesoramiento directo

sobre los diversos aspectos, en cumplimiento del compromiso de eliminación. Los nuevos servicios que se esperan de los organismos pueden exigir un mayor grado de consulta directa entre el personal del organismo y el personal local de los países del Artículo 5, y los servicios pueden extenderse a períodos de varios años. ¿Cual será la forma por la que el régimen de costos de apoyo se ajuste a este cambio de los servicios?

18. Los RMP y los planes de eliminación nacionales o sectoriales, dependiendo de la magnitud del consumo remanente de SAO en los países de que se trate, pudieran ser de un valor significativamente diverso, aunque los servicios esperados de los organismos pudieran ser los mismos. En otras palabras, un RMP de menor envergadura pudiera ser que no exija proporcionalmente menos atención del personal del organismo que un RMP de más envergadura. No obstante, si se aplica el mismo porcentaje de costos de apoyo a todos los RMP sea cual fuere su magnitud, la calidad de los servicios para los RMP de menor magnitud pudiera no ser la misma que la de los servicios ofrecidos para los RMP de mayor magnitud.

19. Por consiguiente, la primera cuestión que habría de considerarse en el ajuste de los porcentajes de costos de apoyo es la del desarrollo previsto de la carpeta de proyectos del Fondo Multilateral y la de los servicios que se esperan de los organismos de ejecución para tales carpetas de proyectos. ¿Pudiera el régimen actual de costos de apoyo al nivel actual de gastos respecto a tal costo, ser utilizado con la carpeta futura de proyectos? O ¿Estarán los organismos de ejecución en condiciones de elaborar una carpeta diversificada de proyectos de varias magnitudes que se ajuste al desarrollo futuro?

La cuestión de definir un proyecto pequeño

20. El objetivo de aumentar los costo de apoyo para proyectos más pequeños es ofrecer un mayor incentivo para la elaboración y ejecución de estos proyectos, suponiéndose que estos proyectos están deficientemente compensados con los costos de apoyo, según lo indicado en la nota del PNUMA (UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/52 y Add.1). La clave para la aplicación de esta política es la de poder atender a estos proyectos.

21. Hay diversos modos de definir un proyecto pequeño y el presupuesto del proyecto es uno de esos modos. Aunque el uso del presupuesto de un proyecto es un criterio directo para definir y es fácil de administrar, quizás no siempre sea equitativo para los diversos tipos de proyectos que exigen un nivel distinto de esfuerzos por parte de los organismos de ejecución para administrarlos. Por ejemplo, una preparación de un proyecto de \$30 000 puede requerir un mínimo esfuerzo de administración si ya existen plantillas bien elaboradas y se dispone de un equipo de expertos locales. Por otro lado, un proyecto de capacitación en recuperación y reciclaje de un valor de \$30 000 puede requerir la búsqueda de un consultor, la adquisición de equipo para capacitación y su entrega en el lugar de la capacitación, la traducción de los textos de capacitación al idioma local, la selección de los alumnos, la preparación del lugar y la programación de cada componente antes de la fecha de su inicio. El esfuerzo de entrega de este proyecto es evidentemente más exigente que el de preparación de proyectos.

22. Por consiguiente, la tentativa de definir lo que constituye un pequeño proyectos va más allá del presupuesto para el proyecto, si se consideran los esfuerzos necesarios para administrar

los diversos tipos de proyectos y la cuestión es la de examinar los criterios por aplicar en la definición de un proyecto pequeño.

IV. Reglamento financiero y reglamentación de las Naciones Unidas acerca de costos de apoyo

23. El control de las Naciones Unidas sobre costos de apoyo lo determina la Instrucción administrativa ST/AI/286 que se expidió el 1 de enero de 1982 en relación con la contabilidad de apoyo a programas. Se dispone de un ejemplar del documento para fines de referencia en la Secretaría. A continuación se reproducen solamente las secciones pertinentes.

“PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS CUENTAS PARA APOYO A PROGRAMAS

I. Generalidades

- A. La presente instrucción se extiende a la administración del dinero recibido para apoyo a programas en relación con los fondos fiduciarios y los fondos operacionales proporcionados a las Naciones Unidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población (FNUAP) y a los organismos especializados.
- B. En el ámbito de las directrices establecidas en la presente instrucción, se delegará la autoridad de aprobar y asignar presupuestos de apoyo a programas en proyectos de cooperación técnica ejecutados por oficinas separadas de la Sede a los Jefes de esas oficinas.

III. Preparación de los presupuestos anuales

- B. Los recursos para apoyo a programas deberían ser utilizados en esferas en las que exista una relación demostrable entre la actividad de apoyo del caso y las actividades que generaron los ingresos para apoyo al programa. A este respecto, las oficinas que utilicen recursos para apoyo a programas deberían asegurarse de que se distribuyen equitativamente entre la administración del proyecto, la administración del programa, y las funciones centrales administrativas (es decir, finanzas, personal, y servicios generales). Los recursos de apoyo a programas deberían ser utilizados a título de reserva fundamental de los proyectos en programas de cooperación técnica. Entre la serie de códigos objeto para los que pueden utilizarse los fondos de apoyo a programas se incluyen los siguientes:
 - 1. Puestos – Categoría profesional y de servicios generales;

2. Consultores;
3. Asistencia temporal, horas extraordinarias;
4. Viajes;
5. Alquiler de espacio;
6. Suministros y enseres de oficina;
7. Equipo de oficina;
8. Gastos varios.”