



# XX CONFERENCIA SANITARIA PANAMERICANA

## XXX REUNION DEL COMITE REGIONAL

ST. GEORGE'S, GRENADA

SEPTIEMBRE - OCTUBRE 1978

Tema 37 del programa provisional

CSP20/19 (Esp.)

7 agosto 1978

ORIGINAL: INGLES

### GASTOS DE ADMINISTRACION DE LOS FONDOS DE SUBVENCIONES

#### 1. Introducción

La cuestión de cómo reembolsar a las organizaciones los gastos de apoyo técnico y administrativo referentes a la gestión, administración y realización de proyectos financiados con recursos extrapresupuestarios ha sido un problema que se ha planteado desde hace mucho tiempo en los organismos especializados de las Naciones Unidas y en la OPS.

Se han usado varios términos para describir tales gastos, v.g. gastos generales de la organización, gastos indirectos y gastos de apoyo a programas. Para los propósitos de este documento se utilizará el término "gastos de apoyo a programas".

Los gastos de apoyo a programas podrían definirse como los gastos totales incurridos por una organización como resultado de su participación en un proyecto o programa financiado con fondos extrapresupuestarios. Dichos gastos podrían incluir los siguientes gastos de apoyo técnico y administrativo: participación en la planificación de proyectos; apoyo técnico y supervisión de personal y consultores; asesoramiento sobre programas de capacitación; asesoramiento sobre especificaciones de equipo; información técnica; participación en evaluación, revisión y observación de proyectos; contratación de expertos y consultores; administración de personal; compra e inventarios de equipo; capacitación y administración de becas; administración de subcontratos, y preparación de presupuestos y contabilidad.

Desde principios de la década de 1960 la Administración de la OPS había examinado este problema y en varias ocasiones se emprendieron estudios pero el asunto nunca se concluyó en forma definitiva.

#### 2. Estudios sobre la medición de gastos de las Naciones Unidas

A principios del decenio de 1970 las Naciones Unidas y sus organismos especializados llegaron a interesarse cada vez más por los gastos generales. En 1973, cinco organismos de las Naciones Unidas participaron

en un ejercicio sobre la medición de gastos con el fin de facilitar información al PNUD acerca de los gastos generales de los organismos. La OMS también participó en el mencionado ejercicio. El estudio fue continuado durante 1974-1976, pero no participaron todos los organismos especializados. A continuación se indican las tasas de gastos generales determinadas por los organismos siguientes basadas en estudios sobre la medición de gastos para realizar sus actividades:

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
	%	%	%	%
Naciones Unidas	22.5			
OIT	29.7	31.1		
FAO	19.3	15.9	13.8	13.7
OMS	27.4			
ONUDI	31.2	31.5	28.3	24.0
OMM	23.3	27.8		
Promedio	23.3			

Los mencionados estudios no han sido continuados, y a base de la premisa de que los organismos especializados tendrán que absorber parte de los gastos para administrar los fondos extrapresupuestarios en su presupuesto ordinario, el PNUD adoptó una tasa de 14%. La cuestión acerca de cuál fuente de fondos debe cargarse por los gastos de apoyo a programas concernientes a actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios ha sido debatida inconclusamente en todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas y no se ha formulado una solución definitiva.

El Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas de las Naciones Unidas ha estado estudiando la política de varios organismos especializados de las Naciones Unidas relativa a las tasas de gastos de apoyo para actividades financiadas directamente con fuentes ajenas a los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Se ha establecido un Grupo Intergubernamental de Trabajo sobre Gastos Generales de las Naciones Unidas (gastos de apoyo) y en la actualidad está estudiando este asunto juntamente con la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas. En este estudio también participan representantes de los organismos especializados, incluso de la OMS, con miras a identificar una fórmula simplificada para el reembolso de gastos generales. En junio de 1978 el Grupo Intergubernamental de Trabajo sobre Gastos Generales indicó que la fórmula actual para el reembolso de dichos gastos a los organismos especializados, basado en el 14% de los gastos del proyecto, representa un compromiso pragmático y aun cuando se ha aplicado durante cierto tiempo, no tiene una base científica. Si bien tiene el mérito de ser sencilla, no es adecuada. El Grupo de Trabajo continúa sus esfuerzos para buscar una solución a esta complicada cuestión.

3. Política de la OMS

La última referencia a la cuestión de los gastos de apoyo al programa por los Cuerpos Directivos de la OMS figura en la Resolución WHA27.33 de la 27a Asamblea Mundial de la Salud en la que se expresa la opinión de que "el importe total de los servicios técnicos y administrativos y del apoyo indispensable para que la OMS ejecute con la debida eficacia los programas costeados con fondos extrapresupuestarios deberá financiarse, en principio, con fondos de esa naturaleza".

En 1973 el ejercicio de las Naciones Unidas sobre medición de los gastos reveló que el importe efectivo de los servicios de apoyo técnico y no técnico para que la OMS realice proyectos financiados con fondos del PNUD ascendió al 27.4% de los gastos de los proyectos. En los documentos de la OMS no hay ninguna indicación de que el importe de los servicios de apoyo técnico y no técnico para que la OMS lleve a cabo proyectos financiados con otras fuentes extrapresupuestarias es considerablemente inferior que el referente a proyectos financiados con fondos del PNUD.

En enero de 1978 el Director General de la OMS analizó la política interna de dicha Organización en lo que respecta al reembolso de los gastos de apoyo financiados con fondos extrapresupuestarios concernientes a programas financiados con fondos de esa naturaleza. El Director General reafirmó que a fin de ayudar a sufragar por lo menos algunos de los gastos de apoyo indispensables para realizar las actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios (distintos a los del PNUD y del FNUAP), incluyendo fondos fiduciarios, diversos fondos especiales de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y aportaciones voluntarias, la política de la Organización sigue siendo la de cargar 14% sobre los gastos incurridos por el proyecto, a menos que negociaciones con un organismo donante o de financiamiento hayan dado lugar a concertar un acuerdo por un porcentaje mayor o una cantidad específica para gastos de apoyo al programa igual al 14% de la aportación, como mínimo. Conviene observar que la política de la OMS no limita el porcentaje a cargar al 14% el que podría ser mayor en base a negociaciones con el organismo donante o de financiamiento.

4. Porcentaje de gastos de apoyo a programas de la OPS

Durante el período de 1968 a 1975, el presupuesto ordinario OPS/OMS aumentó de EUA\$16,794,933 a \$34,194,855, o sea un incremento de 103.6%. En el mismo período, los fondos extrapresupuestarios aumentaron de \$7,524,712 a \$21,405,524, o sea un incremento de 184.4%. En 1977 los fondos extrapresupuestarios constituyeron el 36.4% de los gastos totales de la OPS.

En este período la Organización no cargó a los organismos de financiamiento por la administración de proyectos costeados con fondos extrapresupuestarios. Sin embargo, las condiciones han estado cambiando de manera espectacular en el decenio de 1970. Los efectos de la inflación, junto con otras presiones tal como los incrementos generales en los niveles de los programas financiados con fondos ordinarios y extrapresupuestarios, han significado que los recursos disponibles, por lo general, han sido insuficientes para sufragar los gastos de apoyo a programas para actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios que se pagaban en años anteriores. Al mismo tiempo, los Cuerpos Directivos han estado recomendando que se conceda más atención a la consecución de fondos extrapresupuestarios y también indicando que no se debían incrementar los gastos administrativos.

El Director, reconociendo que los programas financiados con el presupuesto ordinario de la Organización se verían afectados a medida que cada vez más los recursos de ésta eran desviados para la gestión y administración de actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios, decidió estudiar nuevamente la cuestión de los gastos indirectos. Después de extensas negociaciones en 1976 con personal experto en esta especialidad de la institución del gobierno de los Estados Unidos de América designada específicamente para manejar dichas negociaciones, dicha institución aprobó un porcentaje de gastos indirectos para la OPS, el que fue adoptado como el porcentaje de gastos de apoyo al programa de la OPS. Este porcentaje se basa en la experiencia real sobre gastos de la Organización, que utiliza principios y procedimientos sobre gastos reconocidos para establecer porcentajes de gastos indirectos. En consecuencia, la OPS ha tenido la ventaja precisa de haber establecido el porcentaje de gastos de apoyo a su programa en unión de expertos altamente calificados y de conformidad con políticas y principios bien definidos en cuanto a porcentajes de gastos indirectos. Como los datos acerca de gastos de la OPS constituyeron la base sobre la que se estableció el porcentaje, se considera que éste refleja verdaderamente los gastos de apoyo a programas de la Organización referentes a cualquier actividad financiada con fondos extrapresupuestarios que emprenda la OPS. Las tasas aprobadas fueron: 31.8% para 1974, 30% para 1975, 31% para 1976, una tasa provisional de 31% para 1977 y una tasa propuesta de 31.5% para 1978.

##### 5. Política actual de la OPS

El Director ha establecido la política general de que el importe total de los servicios técnicos y administrativos y del apoyo necesario para que la OPS realice con la debida eficacia los programas/proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios deberá financiarse, en lo posible, con fondos de esa naturaleza.

Además, se ha establecido la siguiente política específica a fin de garantizar la reintegración de los gastos de apoyo al programa de la OPS referentes a la gestión, administración y realización de proyectos financiados con recursos extrapresupuestarios:

- a) Todos los gastos directos que puedan ser identificados con una subvención/contrato/acuerdo serán incluidos en los gastos directos de la subvención/contrato/acuerdo.
- b) En toda subvención/contrato/acuerdo se incluirá una disposición relativa a los gastos de apoyo a programas basados en los gastos totales de proyectos para realizar actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios.
- c) Algunas veces podría ser necesario negociar con el organismo donante el nivel de gastos de apoyo al programa de la OPS en lo que respecta a propuestas determinadas debido a la política presupuestaria de la institución, sus limitaciones o ambas. Con sujeción a la aprobación del Director, los porcentajes especiales de gastos de apoyo a programas podrían ser negociados con los organismos donantes de fondos extrapresupuestarios. En toda discusión preliminar con la institución donante, ésta será informada acerca del porcentaje en vigor de gastos de apoyo al programa de la OPS.
- d) Aunque algunas veces podría considerarse factible renunciar a la aplicación del porcentaje de gastos de apoyo al programa de la OPS, el número de renunciaciones debe mantenerse al mínimo a fin de garantizar la reintegración de los gastos de la OPS para apoyar actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios.
- e) Toda renuncia a la aplicación del porcentaje establecido de gastos de apoyo al programa de la OPS debe ser justificada ante el Director y aprobada por éste. La solicitud de renuncia será iniciada por la División Técnica encargada de la subvención/contrato/acuerdo y será sometida a la consideración del Grupo de Análisis de Proyectos para su estudio y recomendaciones. Este Grupo será el encargado de examinar todos los acuerdos propuestos relacionados con actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios y de formular recomendaciones al Director sobre el establecimiento de porcentajes especiales para gastos de apoyo a programas, sobre toda renuncia a la aplicación del porcentaje para gastos de apoyo al programa, o ambas cosas.

- f) Cuando se acepta una renuncia, los gastos de apoyo a programas que asumirá la OPS serán incluidos en el proyecto de presupuesto como una aportación de la Organización sobre una base de gastos compartidos.
- g) En virtud de la autoridad conferida al Director con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 6.7 del Reglamento Financiero de la OPS, el Director ha establecido el Fondo Especial para Gastos de Apoyo a Programas. Los fondos puestos a la disposición de la Organización para realizar proyectos financiados con fuentes extrapresupuestarias se acreditan en este Fondo.
- h) El Director efectúa la distribución de fondos obtenidos para gastos de apoyo a programas del Fondo Especial para Gastos de Apoyo a Programas. A base de solicitudes debidamente justificadas para servicios específicos de apoyo, el Director podría aprobar fondos para actividades en la Sede y en las oficinas de campo de la OPS que sirvan de apoyo a las actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios.

En el Informe Financiero del Director e Informe del Auditor Externo puede apreciarse el estado del Fondo Especial para Gastos de Apoyo a Programas. Al 31 de diciembre de 1977 había un saldo de \$221,578 en dicho Fondo.

### Conclusión

Con el fin de garantizar que se dispone de fondos en el presupuesto ordinario para apoyar los programas y objetivos de la Organización, y convencido de que el importe total de los servicios técnicos y administrativos y del apoyo indispensable para que la Organización realice con la debida eficacia los programas costeados con fuentes extrapresupuestarias deberá financiarse, en lo posible, con fondos de esa naturaleza, el Director ha establecido la política de reintegrar los gastos de apoyo a programas de la Organización relacionados con actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios. Esta política tiene por objeto garantizar que los fondos del presupuesto ordinario que han sido aprobados por los Cuerpos Directivos para realizar los programas aprobados de la Organización no sean desviados en detrimento de dichos programas.