



Fondo para el Medio Ambiente Mundial

GEF/C.33/8
19 de marzo de 2008

Reunión del Consejo del FMAM
22 al 25 de abril de 2008

Punto 14 del temario

EXAMEN DE LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS ASIGNADOS A LOS ORGANISMOS DE EJECUCIÓN DEL FMAM

NOTA DE REMISIÓN

Decisión que se recomienda al Consejo

El Consejo examinó el documento GEF/C.33/8, Examen de los gastos administrativos asignados a los organismos de ejecución del FMAM, y pide:

- a) a la Secretaría que convoque a un grupo de trabajo interinstitucional para preparar un glosario y directrices sobre la presentación de informes que permitan la comparación entre los organismos en lo que respecta a la presentación de informes sobre los gastos administrativos y permitan contar con un planteamiento armonioso para seguir los costos administrativos efectivos de todos los organismos;
- b) a la Secretaría que en la primavera de 2009 proporcione al Consejo las recomendaciones del grupo de trabajo;
- c) a todos los organismos del FMAM que proporcionen a la Secretaría anualmente una lista del personal (de la sede, así como también fuera de la sede) que trabaje en jornada de tiempo completo o parcial para el FMAM o, si no se dispone de dicha lista, que proporcionen una estimación del número de años-funcionario empleado en actividades institucionales y la gestión del ciclo de los proyectos para el FMAM;
- d) a todos los organismos del FMAM que informen anualmente acerca de los servicios prestados y los gastos efectivos agregados incurridos en actividades institucionales y la gestión del ciclo de los proyectos con el desglose por categorías de personal, consultores, viajes y otros gastos (por ejemplo, espacio de oficinas, tecnología de la información, etc.), y
- e) a la Secretaría que recopile esta información y que la incorpore a los planes de actividades que se presenten al Consejo.

1. En junio de 2007, el Consejo del FMAM aprobó, en calidad de iniciativa especial del Plan de actividades del FMAM para los ejercicios de 2008-2010, términos de referencia y un presupuesto para realizar un examen de los gastos administrativos relacionados con el FMAM de los organismos de ejecución. La finalidad de esta iniciativa especial era brindar un entendimiento más objetivo e integral del costo de realizar operaciones del FMAM. El examen tenía por objeto brindar una base para avanzar en la aplicación del nuevo ciclo de los proyectos del FMAM, así como también otras políticas operacionales del FMAM, con miras a aumentar la eficacia en función de los costos, según se expresa en la Declaración de París en materia de eficacia de la ayuda.

2. Los objetivos específicos del examen, según constan en los términos de referencia, eran:

- a) recopilar y analizar información sobre el uso de los recursos administrativos del FMAM, a fin de contar con información completa acerca de los distintos componentes y motivos de los gastos incurridos por los organismos de ejecución en su calidad de asociados del FMAM, así como en la gestión y ejecución de los proyectos del FMAM;
- b) obtener un desglose claro de las partidas de gastos financiadas con los recursos administrativos: personal, consultores, viajes, espacio de oficinas, de tecnología de la información, etc., y
- c) permitir un mejor entendimiento de los costos de los organismos de ejecución para realizar operaciones del FMAM, una evaluación acerca de si los recursos del FMAM se están usando de manera eficaz y eficiente, y recomendaciones, según corresponda, para aumentar los medios con los cuales se financian los costos administrativos.

3. En los términos de referencia se estipulaba que en el examen se abarcarían tres categorías de gastos administrativos:

- a) presupuestos institucionales que se hayan proporcionado a los organismos de ejecución para sufragar los costos en que incurran para cumplir con sus responsabilidades institucionales vinculadas con las relaciones institucionales, la formulación/gestión/coordiación de políticas y programas, las actividades de extensión/gestión de los conocimientos/relaciones exteriores, la gestión y finanzas, y el seguimiento y evaluación;
- b) cuotas para gastos asignadas para la gestión del ciclo de los proyectos, incluida la administración de los proyectos con la debida diligencia durante todo el ciclo de los proyectos: formulación, preparación, supervisión y evaluación, y
- c) posibles gastos administrativos vinculados con los costos de administración de los proyectos incluidos en las donaciones para proyectos del FMAM.

4. Se admite que no siempre se proporcionan al organismo de ejecución los recursos para financiar la última categoría de gastos (3.c) y que dichos recursos suelen pasar directamente a la entidad de ejecución del proyecto. A fin de tener un entendimiento cabal del costo de realizar operaciones, se prevé que el examen, gracias al estudio de una muestra de proyectos, brinde información acerca del nivel y uso de los recursos de administración del proyecto.
5. Por lo tanto, se preveía que en el examen se diera cuenta de los costos administrativos efectivos de cada uno de los organismos de ejecución de acuerdo con las categorías mencionadas antes, durante un período comprendido entre los ejercicios de 2001 y 2006. Sobre la base de estos datos, se preveía que en el examen se abordara un número de problemas y cuestiones específicos enumerados en los términos de referencia.
6. La Secretaría contrató a un consultor externo a través de un procedimiento de licitación pública para realizar el examen. El consultor analizó los datos proporcionados por los tres organismos de ejecución y realizó entrevistas a los miembros del personal de los organismos, la Secretaría, el Depositario y la Oficina de Evaluación. El consultor también hizo la comparación con la información proporcionada por otros cuatro organismos. Se adjunta, en el Anexo A del documento GEF/C.33/8, el informe del consultor. En los Anexos B, C y D del documento GEF/C.33/8 se adjuntan los comentarios de los tres organismos acerca del informe final del consultor.
7. El consultor topó con grandes dificultades para obtener y presentar datos comparables sobre los costos administrativos de los tres organismos. Por ejemplo, el consultor no pudo obtener datos sobre los gastos administrativos relativos a los costos de administración de los proyectos comprendidos en las donaciones para los distintos proyectos. Con respecto a las otras dos categorías (es decir, cuotas y presupuestos institucionales), el consultor no pudo captar los gastos efectivos pero se basó en desgloses de los presupuestos institucionales y las cuotas para los proyectos asignadas a los organismos durante el periodo objeto del examen. Estos desgloses del presupuesto sólo se ajustan parcialmente a las partidas de gastos y las etapas del ciclo de los proyectos mencionadas en los párrafos 2 b) y 3 b) anteriores.
8. El consultor ha procurado llenar estas brechas de datos utilizando una estimación de las distribuciones de costos o haciendo una extrapolación de una categoría a otras. Por lo tanto, el examen sólo brinda un panorama aproximado de los costos administrativos de los organismos para realizar operaciones del FMAM, y brinda pocas pruebas empíricas para dilucidar si los recursos del FMAM se han gastado de manera eficiente y eficaz o la medida en que los organismos han cofinanciado los costos administrativos vinculados con el FMAM con recursos de otras fuentes.
9. A pesar de estas falencias importantes, los datos permiten hacer algún análisis comparado entre los tres organismos, por ejemplo, acerca de la distribución entre los costos de la mano de obra y otros costos distintos. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la mayoría de las aparentes diferencias entre los organismos con respecto a estos “indicadores de la eficiencia” se deben a la estructura de cuotas vigente en el período del examen y no a diferencias de costos efectivos.

10. El informe del examen también comprende un limitado análisis comparado con otros cuatro organismos donantes, centrado en los gastos generales, definidos como costos administrativos que no pueden atribuirse directamente a un proyecto específico. El FMAM, con un coeficiente medio estimado de gastos generales del 5%, se sitúa en el centro de los asociados seleccionados para la comparación.

11. El consultor ha reconocido que el FMAM se creó con una organización en redes, con miras a funcionar a través de los sistemas y procesos propios de los organismos de ejecución. Fue objeto de menor reconocimiento el hecho de que los distintos organismos de ejecución han rendido plena cuenta ante sus propios directorios u órganos equivalentes y han aplicado al manejo de los fondos del FMAM las mismas normas fiduciarias que las aplicadas al manejo de cualesquier otros fondos.

12. Sin embargo, durante los 16 años contados de su creación, las necesidades de información financiera y operacional de la Secretaría del FMAM también han cambiado y aumentado para poder hacer frente a las expectativas de los países donantes y otros interesados en materia de mayor rendición de cuentas, eficacia en función de los costos y transparencia.

13. A fin de asegurar un entendimiento común de los servicios prestados por los organismos para actividades institucionales y la gestión del ciclo de los proyectos en relación con el FMAM, el consultor recomienda que la Secretaría del FMAM proceda a:

- a) proporcionar orientaciones claras acerca de las categorías de datos y el nivel de detalle de los informes;
- b) identificar y acordar una terminología común para todas las actividades financiadas por el FMAM en las esferas de gestión institucional y del ciclo de los proyectos a nivel de la cartera de proyectos, de los programas y de la ejecución de los proyectos, y
- c) colaborar con los organismos para formular planteamientos armoniosos respecto del suministro de información financiera.

14. Como cada organismo del FMAM sigue funcionando de acuerdo con sus propias políticas y procedimientos distintos, el consultor formula algunas otras recomendaciones para permitir a los organismos proporcionar información financiera comparable acerca de los gastos administrativos sobre la base de los siguientes principios:

- a) normas homogéneas con respecto a las políticas financieras, los procedimientos y las necesidades de información del FMAM;
- b) planteamientos armoniosos de determinación de los costos;
- c) informes normalizados de los costos y resultados;

- d) elaboración del presupuesto institucional conforme a un proceso basado en las necesidades, y
- e) un planteamiento de costos fijos más un porcentaje de incremental para las cuotas de gestión del ciclo de proyectos.

15. La Secretaría del FMAM está dispuesta a seguir las recomendaciones formuladas en el informe del examen. La Secretaría del FMAM dirigirá un grupo de trabajo interinstitucional encargado de establecer la comparabilidad entre los diferentes términos y categorías utilizados por los distintos organismos respecto de los costos administrativos. El grupo de trabajo también definirá un conjunto común de necesidades de información respecto de los costos administrativos, la marcha y el cierre de los proyectos, con miras a aumentar la transparencia, y sentar las bases para una mayor eficiencia en función de los costos gracias al intercambio y la adopción de prácticas administrativas recomendadas.

16. El presente sistema de presentación de informes se centra en un presupuesto basado en los insumos, pero la Secretaría está interesada en investigar el mérito relativo de trabajar de acuerdo con esta política de gestión basada en los resultados y en solicitar a los organismos del FMAM que presenten informes a nivel de los servicios proporcionados al FMAM con las cuotas recibidas y con ese alcance.