

Distr.: general
30 de mayo de 2023
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2023

Nueva York, 5 a 9 de junio de 2023

Tema 15 del programa provisional

Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Modelo de recuperación de costos y activos netos de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

I. Resumen ejecutivo

1. En su decisión 2023/4, la Junta Ejecutiva solicitó a la UNOPS una exposición informativa oficiosa antes del período de sesiones anual de 2023 sobre los ajustes realizados en el modelo de recuperación de costos de la organización. El presente documento complementa la exposición informativa oficiosa y señala el compromiso de la UNOPS por alcanzar ingresos netos nulos y el hecho de que su enfoque sobre la recuperación de costos se haya alineado con los estándares correspondientes de las Naciones Unidas, en concreto con el enfoque armonizado de la recuperación de costos respaldado por la Red de Finanzas y Presupuesto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas en 2022.

2. Asimismo, la Junta Ejecutiva indica que durante el período de sesiones anual de 2023 tomará la decisión relativa a la distribución a las entidades pagadoras del exceso de reservas acumuladas después del 31 de diciembre de 2021¹. El presente documento brinda una visión general de los componentes clave que integran y contribuyen a los activos netos de la UNOPS, incluidas las reservas de la organización y todo exceso de las mismas, así como las últimas novedades relacionadas con los activos netos globales².

3. La UNOPS se guía por las orientaciones de la Junta Ejecutiva, así como por sus decisiones relativas a las reservas de la organización, incluidas las decisiones 2021/21, 2022/5, 2022/13, 2022/21, 2022/24, y 2023/4. La UNOPS se compromete a distribuir a las entidades pagadoras todo exceso de reservas de forma periódica, incluido como prioridad el exceso de reservas acumuladas al 31 de diciembre de 2021.

4. De conformidad con el presente documento, la Junta Ejecutiva tal vez desee tomar en consideración dos propuestas cuando decida, durante el período de sesiones anual de 2023, cómo abordar el exceso de reservas acumuladas después del 31 de diciembre de 2021. La Junta Ejecutiva tal vez desee:

- a. Decidir que la UNOPS presente ante la Junta Ejecutiva, al final del **período de cuatro años del Plan Estratégico**, el estado del exceso de las reservas de la organización para que tome una decisión sobre su reembolso. En el marco del Plan Estratégico, la UNOPS tendría el objetivo de minimizar todo exceso o

¹ Referencia también al tema 15 del documento relativo al programa provisional, anotaciones, lista de documentos y plan de trabajo (DP/2023/L.2).

² La Junta Ejecutiva fue informada previamente sobre los activos netos de la UNOPS antes del período de sesiones anual en 2020 (DP/OPS/2020/CRP.1).

déficit de las reservas. El estado de las reservas, tanto el exceso como el déficit, se comunicaría anualmente a la Junta Ejecutiva.

- b. Tomar nota de los **fondos comprometidos en el marco de la reserva de la iniciativa S3i**³, con miras a anular esta reserva durante el segundo período ordinario de sesiones de 2023, a la espera de que la Junta de Auditores de las Naciones Unidas confirme que el valor total de las inversiones relativas a la iniciativa S3i es igual a cero, tras la provisión total y el deterioro de los saldos mantenidos anteriormente⁴. Una vez anulada la reserva de la iniciativa S3i, los fondos previamente comprometidos se transferirían a la reserva operacional⁵, teniendo en cuenta la necesidad de cumplir primero todo requisito obligatorio relacionado con los activos netos de la UNOPS.

5. La Junta Ejecutiva debería tener en cuenta que en la presentación por parte de la UNOPS de las estimaciones presupuestarias para 2024-2025, que se examinarán durante el segundo período ordinario de sesiones de 2023, se esbozará un enfoque integrado para la recuperación de costos y la gestión de las reservas de la UNOPS, el cual incluirá la vinculación de la fijación de la tasa de gestión con los costos indirectos previstos y el costo directo total estimado para el período, evitando al mismo tiempo la acumulación de un excedente de las reservas.

II. Modelo operativo y recuperación de costos indirectos

El modelo operativo de la UNOPS, basado en la demanda, y sus implicaciones financieras

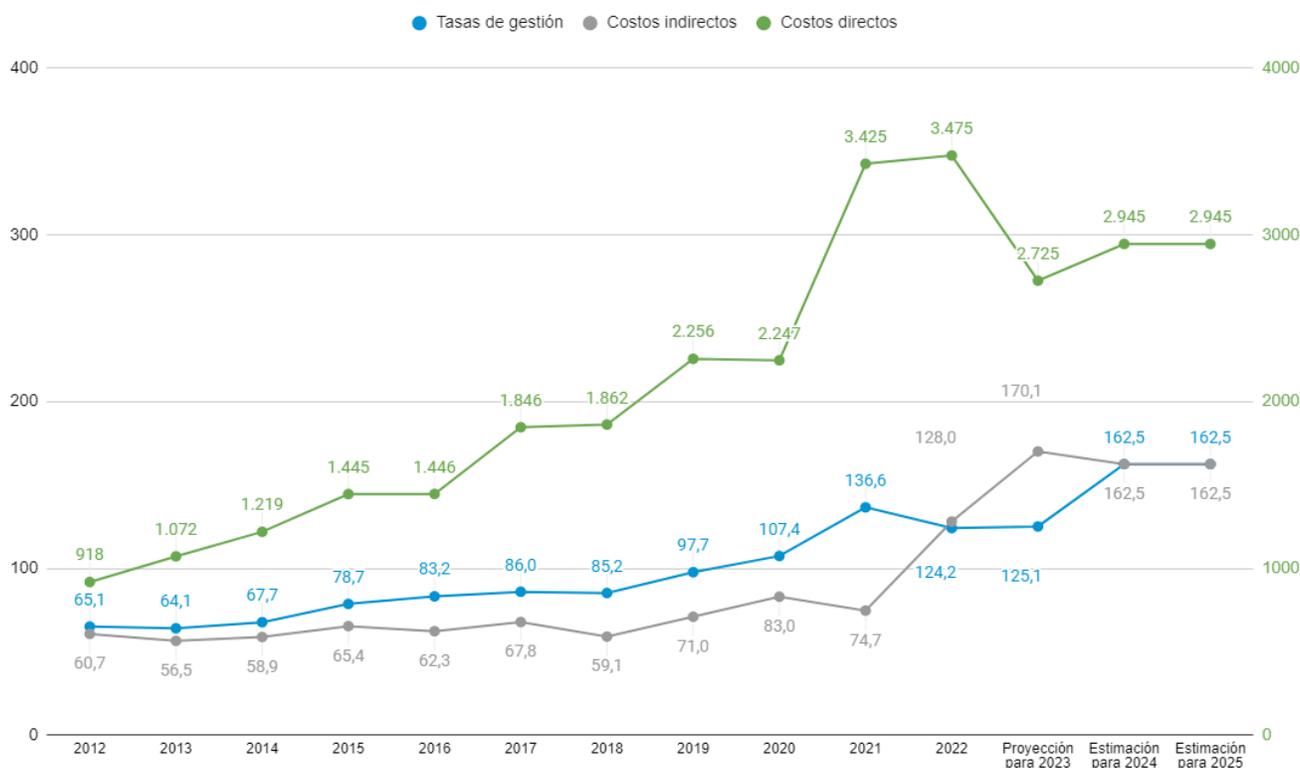
6. Como organización que se financia íntegramente a través de “honorarios por servicios prestados”, la UNOPS debe recuperar todos sus costos indirectos mediante la tasa de gestión que recauda por la implementación de proyectos, es decir, el porcentaje que cobra sobre los costos directos. La UNOPS no recibe cuotas y recibe contribuciones voluntarias únicamente en situaciones muy específicas. Por lo tanto, la financiación de la UNOPS depende plenamente de la demanda continuada de sus servicios y los costos directos incurridos.

³ Inversiones sostenibles en infraestructura e innovación (S3i).

⁴ La UNOPS señala que la decisión 2022/13 de la Junta Ejecutiva presenta las medidas provisionales relativas a las reservas de la UNOPS, de ahí la necesidad de formalizar la anulación de la reserva de la iniciativa S3i durante el segundo período ordinario de sesiones.

⁵ De conformidad con la decisión 2022/13 de la Junta Ejecutiva.

Gráfico 1: Tasas de gestión de la UNOPS, costos indirectos y costos directos (en millones de dólares de los Estados Unidos)⁶



Fuente: Informes financieros y estados financieros auditados de la UNOPS de 2012 a 2021; resultados provisionales de 2022; los costos indirectos de 2023 incluyen la dotación para el plan de respuesta.

7. La relación de los gastos relacionados con los proyectos como indicador de la capacidad de la UNOPS para generar la tasa de gestión se presenta en el gráfico 1. El gráfico indica que en los últimos años la UNOPS aumentó sus costos directos y con ello también la tasa de gestión generada, aunque sin aumentos proporcionales de los costos indirectos. Con el tiempo, esto contribuyó a la acumulación de reservas. El gráfico también ilustra la financiación insuficiente de la organización en comparación con el aumento de los costos directos de la prestación de servicios, tal y como documenta la empresa de consultoría KPMG en sus evaluaciones a cargo de terceras partes.

8. La UNOPS ha aplicado medidas para garantizar que la disparidad entre la tasa de gestión recaudada y los costos indirectos incurridos no vuelva a producirse. En primer lugar, muchas de las medidas solicitadas a través de las evaluaciones de KPMG, así como de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, exigen que la UNOPS invierta en funciones clave. Si bien esto supone un aumento general de los costos indirectos de la UNOPS, garantiza unos controles y una supervisión adecuados en cuanto a su nivel de gastos relacionados con proyectos.

⁶ Las “tasas de gestión” reflejan el “total de ingresos del período” en consonancia con el estado financiero V; los “costos indirectos” reflejan la “utilización total de los recursos” en consonancia con el estado financiero V, y los “costos directos” reflejan el “total de gastos relacionados con los proyectos” en consonancia con los informes financieros (referencia: Informe financiero y estados financieros auditados de la UNOPS).

9. Otra medida está relacionada con el enfoque que adopta la UNOPS para fijar la tasa de gestión de sus servicios. En agosto de 2022, la UNOPS publicó una actualización de su política para dejar de cobrar incrementos por riesgo en los nuevos acuerdos. Además, la UNOPS actualizó su metodología de cálculo de la tasa de gestión para reflejar los últimos datos financieros, es decir, los gastos generales relacionados con el proyecto y los costos indirectos para 2021 y 2022. Esto redujo significativamente la tasa de gestión media recaudada de los nuevos acuerdos. Por último, la UNOPS está cambiando su proceso de fijación de la tasa de gestión para alinearla con su presupuesto bienal prospectivo, en lugar de basarse en cifras pasadas. Esto se aplicará por primera vez con las estimaciones presupuestarias de la UNOPS para 2024-2025, incluida una propuesta a la Junta Ejecutiva sobre la fijación adecuada de la tasa de gestión directamente relacionada con los costos directos e indirectos estimados de la UNOPS para el bienio.

10. Para 2022, la proporción de costos indirectos sobre los gastos relacionados con los proyectos es del 3,7%. Esta proporción aumentará a un nivel medio del 5,5% para 2024-2025, como resultado del aumento de los costos indirectos indicado en el párrafo 8. Además, según el enfoque de recuperación de costos de la UNOPS, un dólar de los gastos relacionados con el proyecto (es decir, costos directos) no siempre requerirá los mismos costos indirectos. La UNOPS seguirá fijando su tasa de gestión en función de la naturaleza del proyecto.

El enfoque de la UNOPS para la recuperación de costos

11. En su enfoque para la recuperación de costos, la UNOPS se basa en los principios de fijación de costos por actividades. Considerados como las mejores prácticas del sector, estos principios garantizan una atribución justa de los costos indirectos de la UNOPS a sus asociados. La UNOPS cumple los requisitos contemplados en la revisión cuatrienal amplia de la política y está alineada con el Enfoque Armonizado para la Recuperación de Costos aprobado por la Red de Finanzas y Presupuesto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación en 2022⁷. En enero de 2023, la UNOPS se reunió con los contralores principales de las Naciones Unidas para abordar su enfoque para la recuperación de costos y recibió comentarios positivos sobre su metodología.

12. Los principios básicos que rigen la fijación de la tasa de gestión de la UNOPS son el tamaño, la complejidad y el riesgo asociados a un proyecto determinado. Según las especificaciones del proyecto que deba implementarse en nombre del asociado, la UNOPS tiene en cuenta estos tres factores en un algoritmo que calcula la tasa de gestión que debe cobrar. El punto de partida para establecer la metodología de cálculo es el promedio de la tasa de recuperación de costos, es decir, la tasa de gestión global necesaria para cubrir los costos indirectos del período. A raíz de esta necesidad, la UNOPS aplica una escala móvil para garantizar que los proyectos de mayor envergadura tengan una tasa más baja. Se trata de un principio fundamental de la UNOPS, ya que evita la financiación cruzada de los asociados que financian grandes proyectos a los asociados que participan en actividades más pequeñas. Al mismo tiempo, la UNOPS se asegura de que los proyectos más complejos tengan, a cambio, una tasa de gestión más elevada. Como se indica en el párrafo 9, el riesgo no es actualmente un elemento activo en la fijación de la tasa de gestión.

III. Activos netos de la UNOPS

Composición de los activos netos de la UNOPS

13. Los activos netos de la UNOPS representan el saldo entre su activo y su pasivo, y reflejan su “valor residual resultante” al final del ejercicio financiero. Los activos netos positivos indican que, en el momento de la presentación de este informe, la UNOPS disponía

⁷ [Informe de la reunión](#) de la Red de Finanzas y Presupuesto de mayo de 2022, punto VIII

de activos suficientes para cubrir su pasivo. Los activos netos se conforman de dos partes: a) las reservas de la UNOPS y b) los cambios comunicados de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

14. De conformidad con la decisión 2022/13 de la Junta Ejecutiva, en 2022 la UNOPS transfirió a la reserva operacional todo saldo no comprometido para proyectos de la reserva de crecimiento e innovación, los excedentes acumulados y la reserva de la iniciativa S3i. Además de esta consolidación, la reserva de la UNOPS se conforma de los siguientes elementos:

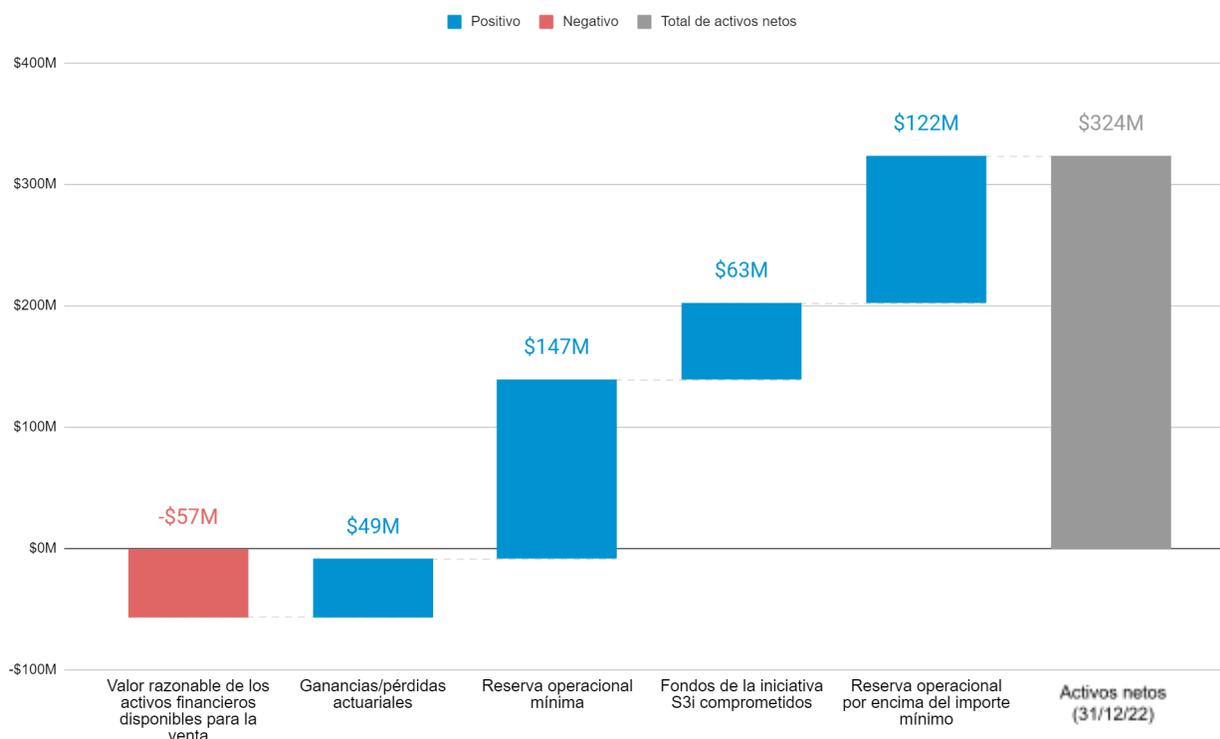
- a. *Reserva operacional.* En 2021, la Junta Ejecutiva, en su decisión 2021/21, creó una nueva reserva operacional mínima para garantizar la viabilidad financiera y la integridad de la UNOPS. El nivel de la reserva se determina mediante una fórmula que refleja la exposición financiera de la UNOPS basada principalmente en la envergadura de sus diferentes líneas de servicio.
- b. *Fondos comprometidos de la iniciativa S3i.* La Junta Ejecutiva, en su decisión 2022/5, aprobó la creación de la reserva de la iniciativa S3i a un nivel de 105 millones de dólares de los Estados Unidos. De conformidad con la decisión 2022/13, la UNOPS mantiene actualmente una reserva de 63 millones de dólares de los Estados Unidos, que corresponde al importe de los fondos comprometidos a través de las inversiones de la iniciativa S3i⁸.
- c. *Reserva operacional por encima del importe mínimo.* Toda cantidad que supere estos dos elementos se considera exceso de la reserva. La propuesta es reembolsarlos al final del periodo del Plan Estratégico.

15. La otra parte de los activos netos de la UNOPS incluye los requisitos en relación con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público: *ganancias/pérdidas actuariales* relativas a las prestaciones posemplo, y *valor razonable de los activos financieros disponibles para la venta* relativo a las inversiones financieras.

16. En sus estados financieros, la UNOPS ha informado de los cambios acumulados en estos dos elementos desde la introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en 2012. Todo aumento o disminución en estos requisitos repercutirá, *ceteris paribus*, en el valor global de los activos netos de la UNOPS. En la práctica, esto significa que los cambios negativos netos en los requisitos de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público reducirán la reserva operacional.

17. Los elementos anteriores componen los activos netos de la UNOPS, ilustrados en el gráfico 2, según los estados financieros provisionales de 2022.

⁸ Véase el apartado b) del párrafo 4 sobre la necesidad de anular formalmente la reserva de la iniciativa S3i.

Gráfico 2: Activos netos de la UNOPS al 31 de diciembre de 2022 (provisionales)

Nota: Teniendo en cuenta la decisión 2022/13 sobre la reserva operacional, el nivel mínimo de la reserva operacional y la reserva operacional por encima del nivel mínimo se muestran por separado a fines ilustrativos.

Reserva de la iniciativa S3i

18. En 2019, la UNOPS creó una reserva de crecimiento e innovación. La reserva proporcionó financiación para las actividades en el marco de la iniciativa S3i, *inter alia*. El valor de la reserva se fijó en el 50% del exceso de las reservas operacionales. A finales de 2021, la UNOPS había asignado 63 millones de dólares de los Estados Unidos a proyectos de la iniciativa S3i.

19. En su decisión 2022/5, la Junta Ejecutiva creó la reserva de la iniciativa S3i a un nivel de 105 millones de dólares de los Estados Unidos. Tras la decisión 2022/13 de la Junta Ejecutiva, todos los fondos no comprometidos de esta reserva se transfirieron a la reserva operacional. Como resultado, actualmente la UNOPS cuenta con un saldo de 63 millones de dólares de los Estados Unidos en la reserva de la iniciativa S3i, que refleja el valor de los fondos ya comprometidos en el marco de los proyectos de la iniciativa S3i⁹.

20. **Propuesta:** La Junta Ejecutiva tal vez desee tomar nota de los fondos comprometidos en la reserva de la iniciativa S3i, con miras a anular esta reserva en el segundo período ordinario de sesiones, a la espera de que la Junta de Auditores de las Naciones Unidas confirme que el valor total de las inversiones relacionadas con la iniciativa S3i que figuran en los libros de la UNOPS es igual a cero, tras la provisión total y el deterioro de los saldos mantenidos anteriormente. Los fondos comprometidos previamente deberían transferirse a la

⁹ Decisiones 2022/5 y 2022/13 de la Junta Ejecutiva.

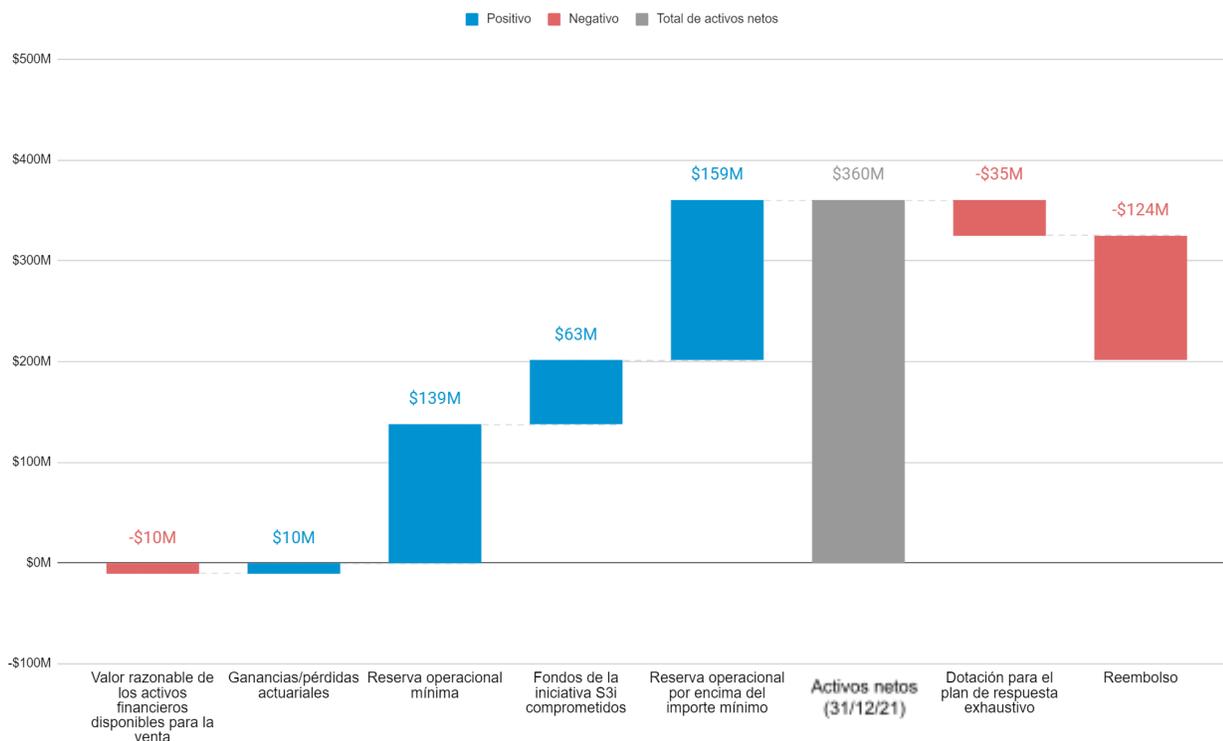
reserva operacional, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de cumplir en primer lugar los requisitos obligatorios relacionados con los activos netos de la UNOPS.

Explicación del reembolso a las entidades pagadoras

21. La Junta Ejecutiva, en su decisión 2023/4, definió el exceso de reservas como el total de reservas acumuladas menos la reserva operacional mínima, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 2021/21 de la Junta Ejecutiva. Además, la Junta Ejecutiva solicitó a la UNOPS que distribuyera su exceso de reservas acumuladas al 31 de diciembre de 2021, menos un monto de 35,4 millones de dólares de los Estados Unidos, entre todas las entidades pagadoras.

22. De conformidad con estas instrucciones, y teniendo en cuenta también las decisiones 2022/5 y 2022/13, la UNOPS calculó que, sobre la base de los estados financieros al 31 de diciembre de 2021, su exceso de reservas ascendía a 123,8 millones de dólares de los Estados Unidos (véase el gráfico 3).

Gráfico 3: Cálculo del exceso de reservas a reembolsar a las entidades pagadoras

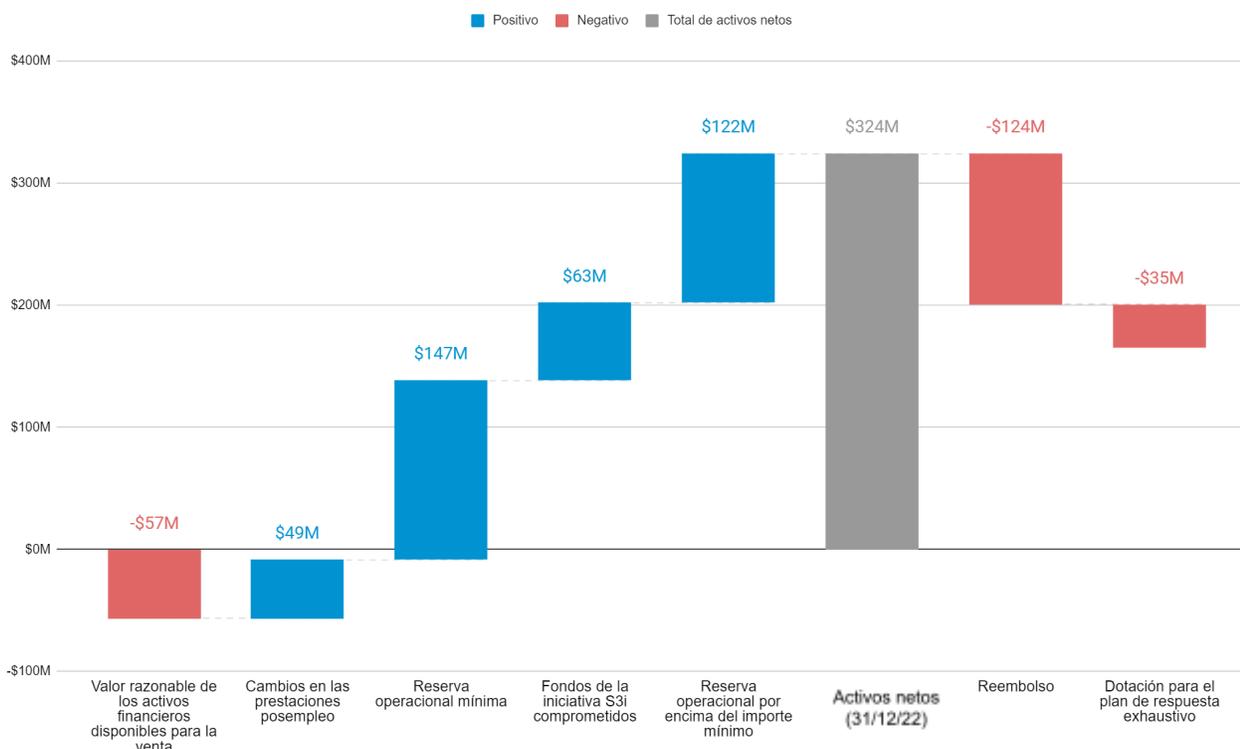


Nota: Teniendo en cuenta la decisión 2022/13 sobre la reserva operacional, el nivel mínimo de la reserva operacional y la reserva operacional por encima del nivel mínimo se muestran por separado a fines ilustrativos.

23. La combinación de los activos netos de la UNOPS al 31 de diciembre de 2022 (provisionales) con el cálculo del exceso de reservas basado en los estados financieros de 2021

muestra el posible efecto del reembolso en los activos netos de la UNOPS, en particular en la reserva operacional. El reembolso de 124 millones de dólares de los Estados Unidos supera ligeramente el nivel de la reserva operacional por encima del nivel mínimo. Este nivel se supera al incluir la dotación para el plan de respuesta exhaustivo (véase el gráfico 4).

Gráfico 4: Modelo de implementación de la decisión 2023/4, según los activos netos de la UNOPS al 31 de diciembre de 2022 (provisionales)



24. En abril de 2023, la UNOPS inició el primer reembolso del exceso de reservas a una entidad pagadora. Las lecciones aprendidas recopiladas a raíz del ejercicio podrían servir de base para la toma de decisiones sobre futuros procesos de reembolso:

- Si bien todos los asociados con los que la UNOPS ha colaborado hasta el momento han mostrado un gran respaldo a la organización, para la mayoría se trata de un proceso excepcional y requiere tiempo y recursos adicionales de administración.
- Algunos asociados han participado en un proceso de conciliación detallado con la UNOPS para verificar y comparar los registros.
- La carga administrativa presenta desafíos en la relación con los asociados.
- Los fondos combinados son un reto para la UNOPS y sus asociados.
- Los reembolsos a los asociados gubernamentales no siempre pueden canalizarse al sistema de desarrollo de nuevo, dado que los presupuestos de los asociados ya no son válidos y deben devolverse a autoridades diferentes.

IV. Proceso de gestión del exceso de las reservas operacionales

Consideraciones sobre el exceso de reservas acumuladas después del 31 de diciembre de 2021

25. Dada la volatilidad del modelo operacional de la UNOPS, basado en la demanda, alcanzar unos ingresos netos nulos anualmente es un desafío. Combinado con las fluctuaciones en los ingresos/(gastos) financieros netos que pueden aumentar o reducir los activos netos en un año determinado, un enfoque anual para distribuir cualquier exceso de las reservas llevaría inevitablemente a la UNOPS a actualizar su modelo de recuperación de costos de manera subóptima. Las tasas podrían aumentar un año y reducirse al año siguiente (y al revés) debido a cambios en la demanda de los asociados, lo que reduciría la previsibilidad para los asociados y aumentaría los costos de transacción para la UNOPS.

26. La UNOPS ha revisado el enfoque adoptado por otras entidades de las Naciones Unidas sobre sus ciclos de financiación. Otros fondos y programas que rinden cuentas ante la Junta Ejecutiva han alineado sus ciclos de financiación con su período de planificación estratégica y ahora presentan propuestas de presupuesto integradas con la misma duración. Si bien la UNOPS recomendaría mantener el ciclo presupuestario bienal dadas las incertidumbres de sus flujos financieros, sería beneficioso alinear el proceso de reembolso del exceso de reservas con su período de planificación estratégica.

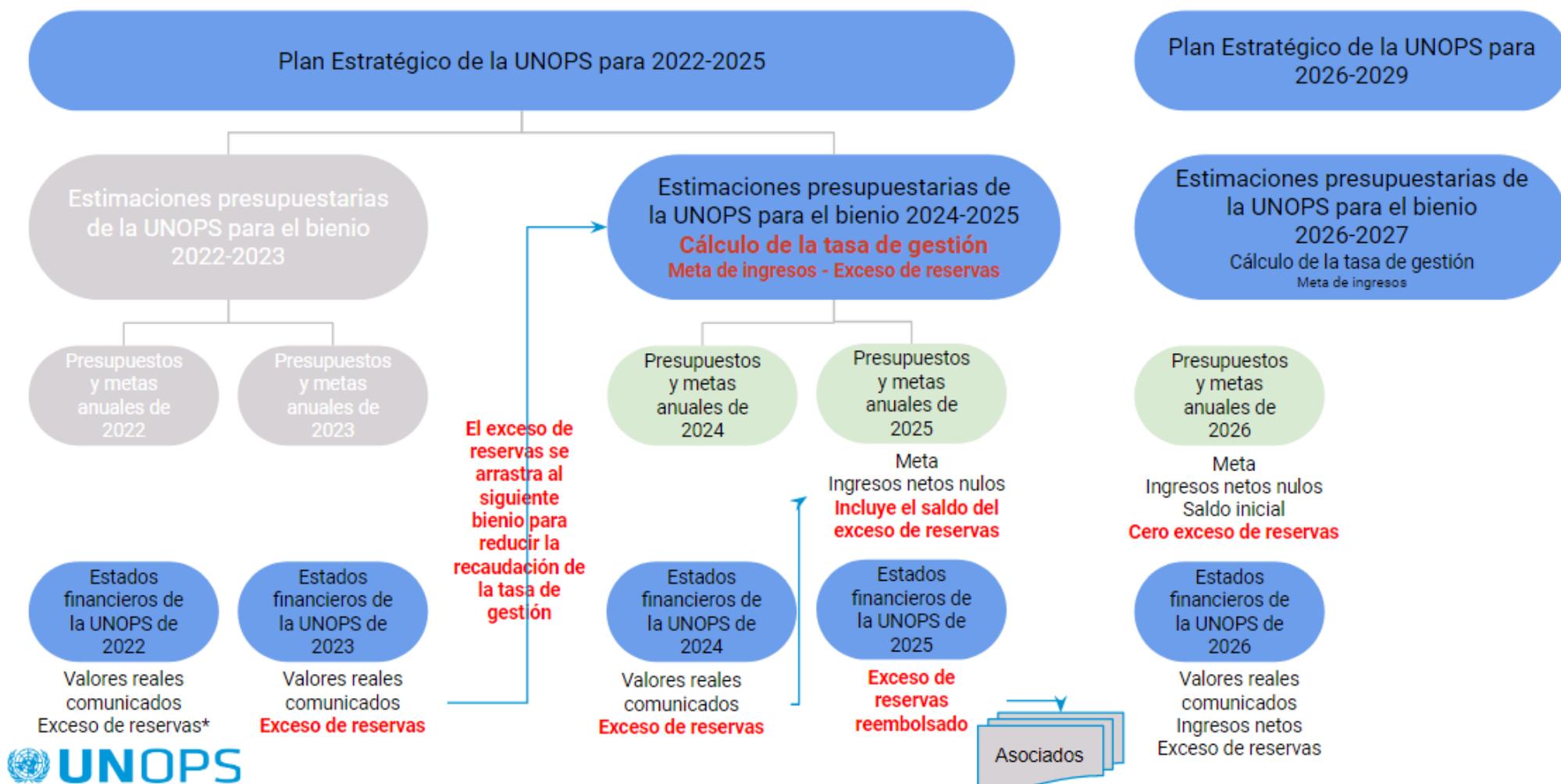
27. En la siguiente propuesta, la UNOPS arrastraría los saldos del exceso de reservas entre años dentro de un período de planificación estratégica. El exceso de reservas debería evitarse o reducirse a través de dos medidas:

- a. *Reducción de la tasa de gestión*, ya que cualquier saldo del exceso de reservas al final del primer bienio dentro del período de planificación estratégica se utilizaría para reducir la necesidad de ingresos para el siguiente bienio. De este modo se reduciría la tasa para nuevos acuerdos y se garantizaría que más fondos adicionales estén disponibles para la implementación de proyectos.
- b. *Dotación de recursos para la organización*, en virtud de la cual se arrastrarían saldos entre los ciclos presupuestarios anuales para garantizar que la UNOPS pueda mejorar su “pilar” institucional en consonancia con la necesidad de desarrollar y gestionar el portafolio global de proyectos teniendo en cuenta los requisitos de los asociados y la tecnología disponible.

28. **Propuesta** (como se ilustra en el anexo I): A fin de respetar el principio de no acumular un exceso de reservas y, al mismo tiempo, permitir que surtan efecto los cambios introducidos en su enfoque de recuperación de costos y adaptarse a las fluctuaciones de los ingresos/gastos financieros netos, la UNOPS propone que la distribución del exceso de reservas se considere en el contexto del período del Plan Estratégico y que cualquier decisión sobre el reembolso sea adoptada por la Junta Ejecutiva tras la finalización del período correspondiente del Plan Estratégico.

29. En el presente documento, la UNOPS ha esbozado los puntos clave para su consideración por parte de la Junta Ejecutiva cuando esta deba decidir, durante el período de sesiones anual de 2023, cómo abordar el exceso de reservas acumulado después del 31 de diciembre de 2021. Dado que la UNOPS se ha comprometido a distribuir a las entidades pagadoras todo excedente de las reservas de forma periódica, estos puntos incluyen considerar el excedente de las reservas en el contexto del período del Plan Estratégico y tomar nota de los fondos comprometidos en el marco de la reserva de la iniciativa S3i, con miras a anular esta reserva en el segundo período ordinario de sesiones de 2023.

V. Anexo I. Propuesta para el proceso de gestión del exceso de reservas



*En 2022, esto se presentará como "otras reservas operacionales" como parte de los activos netos de la UNOPS