

Orientaciones del Comité Permanente entre Organismos sobre la provisión de fondos para gastos generales a los asociados locales y nacionales

“Los gastos generales son muy importantes para la supervivencia y sostenibilidad de las OSC; los donantes deben comprender la necesidad de financiar los gastos generales de las organizaciones locales”. ONG local

Introducción

Esta nota de orientación se basa en la investigación llevada a cabo por Iniciativas de Desarrollo en colaboración con UNICEF y Oxfam, a través de la vía de trabajo del Grupo de Resultados (GR) 5 del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) sobre la provisión de fondos para los gastos generales a las ONG locales y nacionales. Esta vía de trabajo se estableció a principios de 2021 en el marco del GR 5 del IASC como seguimiento a una petición realizada por los directores del IASC en su reunión de diciembre de 2020 para abordar esta cuestión. La orientación está dirigida a las agencias de las Naciones Unidas, las ONGI (organizaciones no gubernamentales internacionales) y otras organizaciones que actúan como aliados en la financiación de los asociados locales y nacionales¹. Los resultados de la investigación se publican aparte de esta nota orientativa.

¹ A pesar del patrocinio del IASC, cada entidad tiene que cumplir sus normas y reglamentos financieros, incluido el asesoramiento de su interventor, para llevar a la práctica estas orientaciones.

Contexto

No existe una definición estandarizada de los distintos tipos de costes en los que incurren las ONG locales y nacionales y, debido a ello, los donantes, las agencias de las Naciones Unidas y las ONGI adoptan distintos enfoques. En términos generales, los gastos generales (también denominados costes indirectos o recuperación de costes indirectos en esta guía) se utilizan para referirse a los gastos ajenos a los costes normales de ejecución del programa que son necesarios para que una organización cumpla su misión (véanse las definiciones de “gastos generales/costes indirectos” en el [Anexo A](#)). Los gastos generales o indirectos son una parte intrínseca de la ejecución del programa. Contribuyen a la sostenibilidad y a la capacidad de preparación de los agentes humanitarios, incluidas las ONG locales y nacionales. Permitir a las ONG locales y nacionales recuperar la totalidad de sus costes directos e indirectos es fundamental para que la acción humanitaria sea más eficiente y eficaz. La incapacidad de los donantes y los intermediarios (en referencia a las agencias de las Naciones Unidas y las ONGI) de proporcionar una financiación que sufrague los gastos generales de sus asociados socava, en última instancia, la calidad y la eficacia de la respuesta humanitaria, al situar a las organizaciones locales y nacionales en un “ciclo de inanición” que conlleva una insuficiencia en la financiación¹. Aunque la financiación de los gastos generales no “solucionará” por sí sola la localización, es un paso importante para facilitar que la práctica humanitaria tenga un carácter más local. También supone una importante cuestión de principios y es un paso adecuado hacia la corrección de algunas de las desigualdades del sistema de financiación humanitaria.

Acciones para las agencias de las Naciones Unidas y las ONG internacionales intermediarias:

Para incorporarlas en las estructuras del IASC (por ejemplo, el Foro de Diputados o el Grupo de Trabajo sobre Localización) y los grupos de coordinación del Gran Acuerdo (por ejemplo, el Grupo sobre Financiación de la Localización). Las acciones están ordenadas en primer lugar por aquellas que permitirían alcanzar “logros rápidos” iniciales, seguidas de otras acciones que pueden llevar más tiempo.

Es importante señalar que las agencias de las Naciones Unidas y las ONGI definen y gestionan los costes indirectos (y acceden a ellos) de diferentes maneras. Por lo tanto, las siguientes acciones están diseñadas con la intención de que sean lo suficientemente amplias como para proporcionar una orientación general dirigida a una serie de organizaciones diferentes. Sin embargo, para ponerlas en práctica será inevitable analizarlas y contextualizarlas en función de cada organización.

- 1. Comenzar a proporcionar a los asociados (o compartir con ellos) fondos para los gastos generales, siempre que sea posible.** Puede que las organizaciones no necesiten esperar a que se formulen y finalicen las políticas organizativas sobre gastos generales para empezar a proporcionar a los asociados fondos para estos gastos. Dependiendo del tipo de organización, esto podría hacerse incluyendo los costes indirectos de los asociados en los presupuestos de los programas o

animando a las oficinas nacionales a comenzar a compartir los gastos generales. Los proyectos piloto y las lecciones aprendidas pueden servir de base para establecer estas políticas y para llevar a cabo una campaña de promoción interna y externa de esta cuestión². Las organizaciones deberían empezar a incluir los gastos generales en cada nuevo acuerdo de financiación con sus asociados, incluso en el ámbito de los consorcios, y plantear a sus donantes la cuestión de la recuperación total de los costes indirectos para las ONG locales y nacionales. Además de proporcionar fondos para los gastos generales, las organizaciones también deberían apoyar a los asociados locales, cuando proceda, para que establezcan sus propias políticas y sistemas internos de costes indirectos para la asignación y el uso de la financiación de los gastos generales.

- 2. Dar prioridad a la idea de que la propia organización se involucre en la cuestión.** Es necesario compartir ampliamente la importancia de esta cuestión con todos los departamentos de la organización, para garantizar su aceptación a nivel tanto técnico como de políticas. Las organizaciones podrían reunir equipos técnicos interdepartamentales, que incluyan a colegas de finanzas, gestión de subvenciones y gestión de donantes, para determinar cuáles son los principales obstáculos y profundizar en los detalles operativos que son necesarios. La capacidad de liderazgo de los altos cargos en esta cuestión es fundamental, dadas las posibles implicaciones que esta política tendría en la transformación de las prácticas organizativas.
- 3. Formular políticas organizativas sobre los gastos generales para los asociados locales y nacionales en la prestación de la acción humanitaria.** Aunque es posible que un planteamiento uniforme para todos los casos no funcione en todas las organizaciones, los intermediarios deben formular políticas organizativas y/o directrices para las oficinas en los países con el fin de establecer un enfoque equitativo sobre el modelo de asociación con las organizaciones nacionales. El punto de partida de estas políticas debería ser el compromiso de sufragar todos los costes en los que incurran los asociados al tiempo que se cumplen los objetivos de un acuerdo de asociación. Mientras que muchas ONGI están elaborando este tipo de políticas, las agencias de las Naciones Unidas también deben considerar urgentemente convertirlas en una prioridad interna como parte de los esfuerzos más amplios para cumplir con los compromisos de “localización”. Proporcionar fondos para los gastos generales a los asociados no implica que las agencias de las Naciones Unidas y las ONGI no sufraguen también sus propios gastos generales. Entre las políticas existentes y los ejemplos a disposición del público se incluyen documentos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)⁴, y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)⁵. Las **políticas organizativas podrían incluir lo siguiente (según sea el tipo de organización y el modelo de financiación):**

- Reconocer que las ONG locales y sus necesidades operativas son iguales a las de las ONGI, y que se deben sufragar completamente los costes directos e indirectos subvencionables de todos los asociados organizativos, ya sean internacionales o locales.
- Reconocer el papel que desempeñan los intermediarios en materia de financiación en la movilización de recursos para los asociados, incluidos los gastos generales, y facilitar la vinculación directa entre asociados y donantes cuando sea factible.
- Estipular que todos los acuerdos de asociación con las ONG locales y nacionales deben incluir acuerdos sobre la cobertura de los costes indirectos.
- En el caso de las ONGI, estipular que todos los acuerdos de asociación incluyan un reparto de los fondos para gastos generales proporcionados por los donantes al titular de la subvención, ya sea mediante un planteamiento fijo o mediante directrices para realizar la negociación (por ejemplo, mediante un reparto proporcional, un acuerdo al 50%, una cuota negociada, etc.).
- Dejar claro que los fondos para los gastos generales que se proporcionan a los asociados deben cumplir con las condiciones especificadas por el donante (es decir, una financiación flexible y sin restricciones que no esté sujeta a una auditoría para proyectos específicos ni tenga un plazo fijo asociado a la duración del proyecto). También es preciso indicar que se debe cumplir con la normativa pertinente del donante.
- En la medida de lo posible, alinear las políticas organizativas y los acuerdos de asociación con las definiciones de costes del primer componente del [protocolo “Money Where It Counts”](#), con el fin de armonizar las clasificaciones de los costes.
- Incluir en el orden del día de las reuniones periódicas con los donantes y en todas las nuevas propuestas de financiación la cuestión de la cobertura de los gastos generales de todos los asociados.
- Proporcionar apoyo al refuerzo de las capacidades de los asociados locales cuando sea necesario, prestando asistencia, por ejemplo, a la formulación de políticas internas de recuperación de costes.

4. Divulgar la cuestión de proporcionar fondos para los gastos generales a las ONG locales y nacionales y ser transparentes con los asociados locales y nacionales sobre las prácticas actuales y en evolución. Las agencias de las Naciones Unidas y las ONGI deben publicar sus estrategias organizativas y sus orientaciones sobre los gastos generales para los asociados, compartir con otras organizaciones las lecciones aprendidas y plantear la cuestión como una prioridad esencial en las redes y foros pertinentes (por ejemplo, IASC, Gran Pacto, Charter for Change, el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA) y el Comité Directivo para la Acción Humanitaria (SCHR), etc.) Las organizaciones intermediarias deben indicar de una manera abierta y transparente a los asociados locales y nacionales la forma en que se reciben y proporcionan o comparten los

fondos para los gastos generales. También deben divulgar las pruebas y las lecciones aprendidas sobre los efectos derivados de facilitar que las ONG locales y nacionales recuperen totalmente sus costes.

- 5. Escuchar a los asociados y fomentar que se generen oportunidades para que los agentes locales y nacionales realicen una labor de promoción de la cuestión ante los donantes, tanto directamente como con las agencias de las Naciones Unidas y las ONGI.** Hay muchas pruebas⁶ que revelan los problemas a los que se enfrentan las ONG locales y nacionales por no poder acceder a la financiación de los gastos generales. Los intermediarios deben comprender las dificultades que confrontan sus asociados y los costes reales en los que incurrir con el fin de llegar a un entendimiento común sobre lo que cuesta la programación humanitaria. Deberían continuar y ampliar sus esfuerzos de promoción sobre esta cuestión y establecer oportunidades para que las ONG locales y nacionales hablen directamente con los donantes. Esto puede facilitar que los donantes comprendan, reconozcan y aborden mejor los retos a los que se enfrentan muchas ONG locales y nacionales, así como la necesidad de que las ONG locales y nacionales recuperen plenamente todos sus costes directos e indirectos. Los intermediarios también deberían exponer de forma más sistemática ante los donantes los obstáculos a los que se enfrentan a la hora de recuperar o compartir los costos indirectos, como por ejemplo mediante las [“principales peticiones a los donantes en materia de promoción”](#), que se enumeran más adelante en esta nota de orientación.

Acciones para lograr un cambio sistémico más amplio:

Para incorporarlas en las estructuras del IASC (por ejemplo, el Foro de Diputados o el Grupo de Trabajo de Localización), y en la coordinación pertinente del Gran Acuerdo.

- 6. Adoptar un enfoque claro y armonizado de la clasificación de costes.** La falta de una clasificación común de los costes constituye un obstáculo a la hora de calcular los gastos generales. En la actualidad no existe un entendimiento común sobre qué tipos de costes se definen como gastos generales, lo que dificulta la tarea de determinar en qué partida de los presupuestos se deben cargar los costes específicos. Las iniciativas pertinentes de armonización de costes –como el primer componente del [protocolo “Money Where It Counts”](#) sobre clasificación de costes y la [herramienta Dioptra](#)– proporcionan modelos útiles de alto nivel y podrían integrarse con otros proyectos de armonización de costes como la [Red de Presupuesto y Finanzas de las Naciones Unidas](#) y la [IFR4NPO](#). Un enfoque armonizado de la clasificación de los costes y la definición clara de los costes directos e indirectos en los que incurrir las organizaciones es el punto de partida necesario para entablar conversaciones más sinceras sobre el verdadero coste de una programación humanitaria de calidad y preguntarse si el sistema actual sufraga suficientemente estos costes.

Principales peticiones a los donantes:

Para que los donantes hagan un seguimiento de la cuestión en los grupos de coordinación pertinentes del Gran Pacto (por ejemplo, el Grupo sobre la financiación para la localización) y en los foros de coordinación de donantes (como la Red Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias), las ONGI y las agencias de las Naciones Unidas deben llevar adelante la promoción de estos puntos por medio de los grupos y redes de coordinación pertinentes (por ejemplo, el Gran Pacto, el IASC, Charter for Change, el ICVA, el SCHR y las plataformas VOICE (Voz) y BOND (Vínculo)).

7. Es preciso considerar como cuestión prioritaria en los foros de donantes pertinentes –entre ellos, la iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias y el Gran Pacto– el tema de que las ONG locales y nacionales deben recuperar la totalidad de los costes, incluidos los costes indirectos⁷.

Es necesario llevar a cabo una acción colectiva de los donantes sobre esta cuestión y alcanzar un consenso en torno a la importancia de sufragar la totalidad de los costes indirectos legítimos tanto de los asociados locales como de los intermediarios. El acuerdo de los donantes en este sentido conducirá a garantizar una mayor coherencia y contribuirá a facilitar el cambio a nivel de todo el sistema. La coordinación de los donantes también servirá para aumentar la calidad de la información sobre las mejores prácticas. Los donantes también deberían promover oportunidades para comunicarse directamente con las ONG locales y nacionales a fin de comprender mejor la realidad y la urgencia de la situación.

8. Los donantes deben comprometerse a sufragar la totalidad de los costes directos e indirectos incurridos por todos los asociados ejecutores en la realización de las actividades. La forma más sencilla de garantizar que las ONG locales y nacionales reciban los fondos para los gastos generales es que los donantes las financien directamente. Cuando las ONG locales y nacionales reciben financiación de los donantes a través de uno o más intermediarios, es necesario que quede claro cuáles son los verdaderos costes directos e indirectos de todas las organizaciones que participan en la cadena de transacciones, para que los programas puedan financiarse de forma que todas las partes puedan recuperar plenamente sus costes. Para ello, los donantes deberían mantener conversaciones sinceras con los receptores que actúan como intermediarios –y que no tienen políticas sobre la provisión de gastos generales a los aliados locales– acerca de los problemas que tienen para sufragar estos costes indirectos. A la hora de proporcionar fondos para los gastos generales, los intermediarios se enfrentan a diversos obstáculos que varían entre las distintas organizaciones y entre las ONGI y las agencias de las Naciones Unidas. Entre estos problemas se incluye la capacidad de financiar adecuadamente su función de intermediario (incluido el cumplimiento, la gestión de riesgos, etc.), así como el cumplimiento de la normativa de los donantes (por ejemplo, en materia de auditoría). Los gastos generales no siempre abarcan todos los costes indirectos de las organizaciones ejecutoras y compartir la recuperación de costes indirectos sólo servirá para limitar aún más el

alcance de estos recursos. Por lo tanto, los donantes deben evaluar si los recursos que proporcionan son suficientes en función de las responsabilidades de los asociados, o si los costes se podrían sufragar mejor cargándolos a diferentes partidas de los presupuestos de los programas.

9. Los donantes deben incentivar activamente el cambio. Como ya se ha señalado, esto debería empezar por comprometerse a sufragar la totalidad de los costes directos e indirectos de todas las actividades de los asociados. Los donantes podrían incentivar el cambio entre los beneficiarios de las subvenciones (en función del tipo de organización) de las siguientes maneras:

- Solicitar a las agencias de las Naciones Unidas y a las ONGI que elaboren políticas sobre la provisión de fondos para los gastos generales a las ONG locales y nacionales. Esto enviaría una señal clara a los intermediarios de que sufragar totalmente los gastos generales de las ONG locales y nacionales es una cuestión prioritaria para los donantes. También ayudaría a iniciar conversaciones más productivas sobre la realidad de la recuperación de los costes indirectos y su reparto. Un ejemplo de ello es el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, que ha solicitado a Dutch Relief Alliance que elabore una política de reparto de la recuperación de costes indirectos en 2022 para los futuros acuerdos de financiación.
- Estipular en los acuerdos de financiación que todos los asociados de la cadena de financiación reciban fondos para sufragar sus gastos generales.
- Solicitar que los gastos generales de los asociados locales se incluyan en los presupuestos de los asociados como una línea presupuestaria específica.
- Solicitar información sobre la manera en que se van a transferir o se han transferido los gastos generales a lo largo de las cadenas de financiación.
- Exigir una explicación por escrito en los casos en que no se faciliten fondos para los gastos generales a los asociados finales.
- Asignar fondos específicamente para apoyar a las ONG locales y nacionales a formular políticas y establecer sistemas en materia de gastos generales.

Anexo A: ¿Qué son los “costes indirectos” o “gastos generales”?

No existen definiciones generales de las diferentes categorías de costes utilizadas en la presupuestación de los programas humanitarios. A grandes rasgos, los asociados pueden recibir tres tipos de costes:

- Costes directos desglosados de las actividades del proyecto.
- Costes de administración, apoyo o compartidos en los que se incurre como resultado directo de las actividades del proyecto. En algunos casos, estos costes se desglosan o se facilitan en forma de suma global, a condición de que el asociado facilite un desglose detallado de los gastos previstos.
- Costes indirectos o gastos generales que no pueden atribuirse directamente a las actividades del proyecto y que suelen calcularse como proporción de los gastos directos del proyecto.

Sin embargo, no existe una definición general de estos distintos tipos de costes ni un acuerdo sobre qué tipo de coste corresponde a cada categoría, y los donantes y las organizaciones internacionales adoptan distintos enfoques. En términos generales, los gastos generales se utilizan para referirse a los gastos ajenos a los costes normales de ejecución de los programas que son necesarios para que una organización cumpla su misión⁸. Estos gastos pueden abarcar gastos centrales de apoyo, como los puestos de alta dirección, o gastos derivados de funciones, como el establecimiento y mantenimiento de políticas y sistemas organizativos globales. En última instancia, los gastos generales permiten a una organización ejecutar programas con eficacia, eficiencia y seguridad⁹. Dos definiciones útiles de gastos generales/costes indirectos son:

- “Cargo porcentual aplicado a los gastos de una organización por costes relacionados con programas que no son directamente atribuibles a un programa específico”. (Iniciativas de Desarrollo, 2008)¹⁰
- “Los costes necesarios y razonables en los que se incurre para gestionar la organización en su conjunto, supervisar todas sus actividades y poner en marcha las políticas, marcos y sistemas generales que facilitan su funcionamiento.” (Protocolo Money Where It Counts, 2019)¹¹

Estas partidas se pueden denominar también costes básicos o de apoyo, gastos de administración y costes de apoyo general al funcionamiento¹². En este estudio se adoptó

una definición amplia de los costes indirectos y los gastos generales con el fin de abarcar un amplio abanico de prácticas. Un subgrupo independiente del RG5 sobre clasificación de costes, dirigido por el ACNUR y el Consejo Noruego para los Refugiados, está estudiando la cuestión de las clasificaciones y definiciones de los costes. Tal vez sea más útil que, en lugar de establecer una definición específica, el subgrupo se centre en las características del tipo de financiación que suele proporcionarse para sufragar este tipo de costes, es decir, como porcentaje sin restricciones de la subvención total del proyecto. Esta fue la descripción utilizada como punto de referencia en las entrevistas y debates para la elaboración de la presente nota orientativa.

Notas

¹ Humentum, 2022. *Breaking the starvation cycle: How international funders can stop trapping their grantees in the starvation cycle and start building their resilience*. Disponible en: <https://humentum.org/policy/administration-costs-research-project/>

² Muchas ONGI y agencias de las Naciones Unidas ya cuentan con secciones encargadas del reparto/provisión de fondos para gastos generales dentro de sus organizaciones (véase el informe: IASC, de próxima publicación. *Overhead cost allocation in the humanitarian sector, Indirect cost recovery for local and national partners: a mapping of current overhead practices in the humanitarian sector*).

³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2019. *Guidance for partnering with UNHCR*, 7^o borrador v2. Disponible en: <https://www.unhcr.org/uk/5cf8c21c7.pdf>

⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2021. *Policies and Procedures Manual. Policies and Procedures for preparation, Management and Monitoring of Workplans*. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/PROG_Workplans.pdf

⁵ Dos ejemplos de directrices de financiación de programas del Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS): *Nexus Response Mechanism*, 2021. Directrices operativas. Disponible en: https://www.nexusresponsemechanism.org/wp-content/uploads/2021/02/NRM_Operational-Guidelines_Final_Feb-2021.pdf; LIFT, 2017. *LIFT Operational Guidelines*. Disponible en: <https://www.lift-fund.org/en/operational-guidelines-0>

⁶ Por ejemplo, Humentum, 2022; Grupo temático mundial de protección, 2018. *Advancing the localisation agenda in protection coordination groups*, Documento de aprendizaje. Disponible en: <https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/GPC-Learning-Paper-on-Localisation.pdf>; Feinstein international Center, Tufts University y Save the Children Dinamarca, 2019. *Views from the Ground: Perspectives on localisation in the Horn of Africa*. Disponible en: https://fic.tufts.edu/wp-content/uploads/FIC_LocalizationAfrica_7.233.pdf; M. Kinyori, 2021. *The power of indirect cost recovery*. Killza blog. Disponible en: <https://kiliza.altervista.org/the-power-of-indirect-cost-recovery>

⁷ Desde entonces, se ha creado un grupo temático del Gran Pacto sobre la financiación de la localización (julio de 2022) con el objetivo de llegar a un acuerdo sobre una cifra mínima común de gastos generales para los agentes locales y nacionales. El grupo de trabajo sobre localización del IASC también está impulsando este debate sobre los gastos generales.

⁸ Iniciativas de Desarrollo, 2008. *Good Humanitarian Donorship Indirect Support Cost Study: Final Report*. Disponible en: <https://www.ghdinitiative.org/assets/files/Resource%20Center/Humanitarian%20Financing/Funding%20Management/35.%20Indirect%20Support%20Cost%20Study%202008.pdf>

⁹ Bond, Mango, 2016. *Cost Recovery: What it means for CSOs*. Disponible en: <https://www.bond.org.uk/sites/default/files/resource-documents/cost-recovery-0216.pdf>

¹⁰ Iniciativas de Desarrollo, 2008.

¹¹ Consejo Noruego para los Refugiados, 2019. *Money Where It Counts. A protocol for the harmonisation of cost classification, cost charging and financial reporting for donors and not-for-profit agencies*. Disponible en: https://www.dropbox.com/sh/zt0scodmk0nqnxh/AABaLGQ-k_bO8Hf5-DV83g5ka?dl=0

¹² Rana, R., 2017 *Initial research: Provisions and conditions of core/overhead/indirect costs for local/national humanitarian actors*. Disponible en: <https://qblocalisation.ifrc.org/wp-content/uploads/2018/06/Core-Costs-Localization-Research-Report-FINAL-.pdf>