



**Junta Ejecutiva
del Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo y del
Fondo de Población de
las Naciones Unidas**

Distr.
GENERAL

DP/1997/26
7 de julio de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Tercer período ordinario de sesiones de 1997
Nueva York, 15 a 19 de septiembre de 1997
Tema 3 del programa provisional
UNOPS

OFICINA DE SERVICIOS PARA PROYECTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Gestión del riesgo, reservas e ingresos no utilizados

Informe del Director Ejecutivo

Resumen

De conformidad con la decisión 95/1 de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de enero de 1995, se estableció inicialmente la reserva operacional de la UNOPS, según el modelo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a un nivel igual al 20% de su presupuesto administrativo anual, redondeada a la centena de miles de dólares más próxima. En consecuencia, se constituyó la reserva a un nivel de 6,8 millones de dólares de los EE.UU. con fondos provenientes de ingresos no utilizados, arrastrados de ejercicios anteriores. Desde entonces se ha mantenido al mismo nivel.

Una examen amplio de los riesgos y obligaciones ha indicado que la fórmula de la reserva tomada del PNUD no protege adecuadamente a la UNOPS de los riesgos a los que se halla expuesta como entidad operacional que se autofinancia. En el presente informe se resumen los resultados y las conclusiones del examen y se bosqueja un enfoque para la gestión del riesgo y la dotación de la reserva más acorde con las circunstancias y el perfil de exposición al riesgo de la UNOPS. La Comisión de Coordinación de la Gestión estudió y aprobó el informe y sus recomendaciones.

En el informe se recomienda que el nivel de dotación de la reserva operacional de la UNOPS se establezca en un 4% de los gastos combinados asignados a los presupuestos administrativo y para proyectos del ejercicio anterior. Basándose en los gastos de 1996, el nivel sería de 18,6 millones de dólares. Los retiros de fondos se declararían anualmente en el informe financiero de la UNOPS, mientras que el nivel de la reserva se revisaría cada dos años al presentarse el presupuesto.

I. ANTECEDENTES

1. De conformidad con la decisión 94/32 de la Junta Ejecutiva de 10 de octubre de 1994, la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) comenzó a funcionar como entidad autofinanciada el 1º de enero de 1995. En la decisión 95/1 de 10 de enero de 1995, la Junta aprobó el Reglamento Financiero de la UNOPS y dispuso que se estableciera su reserva operacional.

2. En su informe DP/1994/62, la UNOPS había propuesto analizar y cuantificar los riesgos y obligaciones que conllevaría su nueva situación, a fin de establecer la cuantía adecuada del fondo de reserva. Atento a las observaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), formuladas en sus informes DP/1994/57 y DP/1995/13, el Director Ejecutivo llevó a cabo ese examen con el asesoramiento de la Comisión de Coordinación de la Gestión.

3. Se utilizaron las siguientes fuentes para el examen: informes de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas; la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas; la Sección de Seguros de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General de las Naciones Unidas; empresas privadas, incluidos expertos en seguros en la esfera jurídica y de las garantías; el antiguo tesorero y director adjunto de finanzas del PNUD y la firma Kamerbeek Assurantiemakelaars, que asegura los bienes de las Naciones Unidas, y su socio Arthur J. Gallagher and Company.

4. La UNOPS también ha utilizado la experiencia adquirida al aplicar durante dos años los modelos de planificación empresarial y gestión financiera que ha formulado. En el presente informe se resumen los resultados y conclusiones del examen y se formulan recomendaciones respecto de la gestión del riesgo, el nivel de dotación de la reserva y los ingresos no utilizados que, aunque son cuestiones independientes, se relacionan entre sí. La Comisión de Coordinación de la Gestión estudió el informe y aprobó las recomendaciones contenidas en él.

II. PREMISAS BÁSICAS

5. La UNOPS es una entidad totalmente autofinanciada cuyo presupuesto no se financia mediante cuotas. En la actualidad administra más de 2.000 proyectos en 146 países, cuyos presupuestos superan los 1.000 millones de dólares. Podría ocurrir que, si la UNOPS no pudiera cubrir sus gastos administrativos o hacer frente a las consecuencias financieras de contingencias imprevistas o extraordinarias, los reclamantes exigieran que se sometiera a consideración de la Junta Ejecutiva arreglos financieros alternativos e inclusive, que el PNUD, las Naciones Unidas u otros clientes de la UNOPS compartieran la responsabilidad. Por consiguiente, la UNOPS considera que está obligada a instituir y aplicar medidas que brinden el máximo grado de protección financiera tanto así misma como al sistema de las Naciones Unidas y a sus clientes.

6. La existencia de la UNOPS como entidad independiente es muy corta. Si bien se está recuperando de la contracción de la demanda registrada en 1993 y 1994, es prematuro concluir que dos años de resultados promisorios creen una tendencia a largo plazo. Puesto que las circunstancias eran distintas cuando formaba parte del PNUD, tampoco pueden hacerse inferencias válidas a partir de esa

experiencia. Además, se dispone de muy pocos datos históricos respecto de riesgos comparables para las entidades de las Naciones Unidas, incluida la UNOPS. Ante esta incertidumbre, la UNOPS parte de supuestos moderados y prudentes en relación con el grado y tipos de riesgo.

7. Un elemento esencial del enfoque de gestión del riesgo de la UNOPS es el uso de técnicas de financiación alternativas y reservas. Para que estos mecanismos sean eficaces, es fundamental que se los dote plenamente de fondos en forma de activos líquidos irrevocables y fácilmente disponibles, de manera similar a la que se establece en el apartado a) del inciso 2 del artículo 12 del Reglamento Financiero del PNUD.

III. RIESGOS, RESERVAS E INGRESOS NO UTILIZADOS

A. Reserva operacional de la UNOPS

8. En el inciso 3 del párrafo 8 del Reglamento Financiero de la UNOPS se estipula que la reserva operacional podrá cubrir cuatro elementos:

- i) Insuficiencia de ingresos;
- ii) Corrientes irregulares de dinero en efectivo;
- iii) Obligaciones profesionales o contractuales relacionadas con los servicios de la UNOPS; y
- iv) Obligaciones relacionadas con los contratos del personal de la UNOPS financiados con cargo a la cuenta de la UNOPS.

9. Siguiendo la práctica del PNUD, el nivel inicial de la reserva operacional de la UNOPS se estableció en un 20% de su presupuesto administrativo anual, redondeada a la centena de miles de dólares más próxima. En consecuencia, se constituyó la reserva con 6,8 millones de dólares provenientes de ingresos no utilizados, arrastrados de ejercicios anteriores. Desde entonces se ha mantenido el mismo nivel.

10. Fue razonable utilizar la reserva operacional de la organización principal como primer modelo. Sin embargo, la UNOPS es una entidad operacional autofinanciada, a la que no se le ha encomendado una función normativa ni actividades de financiación. La experiencia y la observación han permitido determinar que el perfil de exposición al riesgo de la UNOPS y del PNUD difieren marcadamente, por lo que puede concluirse que la fórmula derivada del PNUD no corresponde al tipo y amplitud reales de su exposición al riesgo. Por consiguiente, la UNOPS ha individualizado y cuantificado, en la medida de lo posible, cada elemento que compone su ecuación global de riesgos. Se han utilizado estos elementos individuales, que se detallan en el anexo, como partes constitutivas de un enfoque general aplicado a la reserva y la gestión del riesgo que coincide con la exposición real al riesgo de la UNOPS.

B. El riesgo y mecanismos de gestión del riesgo

Tipos de riesgo

11. Los riesgos entrañan consecuencias financieras directas o indirectas que, si no se prevén y se toman medidas para protegerse de ellas, pueden amenazar la viabilidad de la organización o los intereses de sus clientes. Esos riesgos se derivan de contingencias de distintos tipos:

a) Profesionales, causadas por errores, omisiones o infracciones del personal;

b) Contractuales, que dimanen de acuerdos o contratos que la organización tiene la obligación de cumplir;

c) Empresariales, entre ellas una menor demanda de servicios y proyectos que no pueden ejecutarse conforme a lo programado; y

d) De fuerza mayor, como inundaciones, tempestades, terremotos, conmociones civiles o guerras.

12. La exposición al riesgo y el pasivo contingente son mayores actualmente debido a factores como el aumento de la competencia en los mercados de servicios para el desarrollo, la complejidad técnica cada vez mayor de los proyectos, en particular en el sector industrial y ambiental, y el número creciente de litigios relacionados con contratos y prácticas de empleo.

Consecuencias financieras del riesgos

13. Los costos directos ocasionados al materializarse un riesgo comprenden el reemplazo de la propiedad, la liquidación de reclamaciones o transacciones o el cumplimiento de los términos de un contrato de arrendamiento o servicios.

14. Los costos indirectos derivados de la materialización de contingencias comprenden las costas, el cierre, permanente o temporal o el traslado de oficinas, la restitución de registros electrónicos o manuales, la remuneración o pago por separación del empleo del personal excedentario, o los aumentos imprevistos de los costos de explotación.

15. Puede que la UNOPS incurra en gastos importantes al responder a contingencias que se materializan, aun cuando no sea responsable desde un punto de vista legal. Por ejemplo, una empresa contratista en quiebra que carezca de medios para terminar un proyecto puede ser técnicamente responsable de las consecuencias financieras que acarrea su incumplimiento del contrato; sin embargo, si los recursos de esa empresa no están disponibles o sólo lo estarían tras un pleito largo y costoso, podrían verse afectados los intereses del proyecto o los del cliente de la UNOPS. Lo mismo ocurriría si un consultor determinado cometiera errores u omisiones o no cumpliera sus obligaciones ya que en estos casos las posibilidades de hacer cumplir el contrato de recuperar los gastos pueden ser aún menores. Si bien la UNOPS recurre de manera diligente a las protecciones legales e institucionales a su alcance y seguirá haciéndolo, puede que en ciertas circunstancias decida asumir la responsabilidad de sus

asociados o compartirla. En otros casos, la solución rápida de una controversia o reclamación puede resultar menos onerosa que las costas previstas - directas o indirectos - de un litigio, aun cuando se espere una sentencia favorable. La reserva funciona como un mecanismo transitorio que cubre los costos hasta que se resuelva el litigio, como fuente de recursos para hacer frente a los resultados desfavorables de un litigio o como una alternativa a decisiones judiciales que no puedan ejecutarse aunque sean favorables.

Mecanismo de gestión del riesgo

16. La UNOPS utiliza varios tipos de mecanismos financieros y no financieros para limitar el riesgo o sus consecuencias, y la reserva operacional constituye la red de protección y el recurso final que los respalda:

a) Limitación del riesgo. La Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas amplía la inmunidad jurisdiccional y disminuye el riesgo de pleitos temerarios o reclamaciones dudosas. Los acuerdos básicos modelos de asistencia del PNUD, que se aplican a la mayoría de los proyectos para los que la UNOPS presta servicios, también son un medio de protección. Además, la capacitación y formación del personal también ayudan a reducir la frecuencia de errores; existe, por ejemplo, el programa de capacitación en contratos, un curso práctico y exhaustivo sobre los fundamentos de la preparación y administración de contratos elaborado por la UNOPS con el concurso de una institución externa especializada en capacitación, al que asisten más de 100 funcionarios de la UNOPS;

b) Gestión del riesgo. Es posible prever ciertos tipos de riesgo y protegerse de ellos mediante una gestión adecuada. De esta manera es posible incluir la protección contra riesgos en las prácticas corrientes de administración y presupuestación y reducir las probabilidades de que se produzcan imprevistos sin una preparación adecuada para hacerles frente. Este tipo de mecanismo está representado por el modelo de gestión financiera, que se publicó como documento DP/1995/60, utilizado para sincronizar los gastos administrativos con los desembolsos para la ejecución de proyectos y los ingresos resultantes, y el plan de actividades anual de la UNOPS;

c) Transferencia de riesgos. Algunos riesgos pueden transferirse a terceros. Los mecanismos fundamentales para hacerlo son la compra de pólizas de seguro y el traspaso de la responsabilidad mediante acuerdos o contratos de cesión. De los dos, el primero es el más seguro, aunque también el más oneroso y puede que no siempre sea factible. El grado de protección que se obtiene mediante acuerdos y contratos varía sobremanera: los gobiernos, organizaciones, organismos, empresas y particulares pueden contraer obligaciones que luego les resulta imposible cumplir o no están dispuestos a cumplir, o bien iniciar las acciones necesarias para hacer cumplirlas puede entrañar muchos gastos, exigir mucho tiempo o resultar incluso imposible.

d) Asunción de riesgos. Deben asumirse las posibilidades de riesgos no incluidas totalmente en los mecanismos precedentes. Aunque reciba nombres distintos - "autoseguro" y "reservas" - el mecanismo destinado a hacerlo es el mismo: una cantidad de activos líquidos proveniente de los ingresos de la UNOPS que se deja en reserva, fuera del presupuesto administrativo normal, con la esperanza de que no se utilizará a menos que se produzcan las contingencias que

justificaron su creación. Las reservas tienen una importancia fundamental en la gestión del riesgo, ya que constituyen el último recurso en el ámbito en que la UNOPS ejerce control. Si estos recursos resultaran insuficientes para liquidar las reclamaciones o las obligaciones, habrá que prever que los interesados podrían tratar de presentar sus reclamaciones al PNUD, las Naciones Unidas u otros clientes de la UNOPS.

C. Resumen y niveles de reserva

17. En el cuadro se resumen los elementos básicos en que se basa la reserva operacional propuesta. En el anexo se explica en detalle el carácter de cada esfera de riesgo y los fundamentos de la respuesta que se propone. En el cuadro se han utilizado los datos del ejercicio económico de 1996 para calcular el total indicativo de la reserva obligatoria a finales de año.

18. Recomendación. La suma de los diversos elementos de la reserva, de acuerdo con las cifras de 1996, asciende a 17,45 millones de dólares. Ese monto equivale a algo menos del 4% de los gastos combinados en concepto de administración y proyectos correspondientes a 1996, que ascienden a 465,2 millones de dólares. A fin de facilitar la administración de la reserva, la UNOPS recomienda que se fije el nivel de la reserva operacional en un 4% de los gastos combinados con cargo a los presupuestos administrativos y para proyectos del año anterior.

19. Si bien en el anexo se proporciona una explicación detallada de los fundamentos de esta recomendación, deben tenerse en cuenta asimismo dos puntos generales:

a) Se estima que los gastos combinados en concepto de administración y proyectos de la UNOPS para 1997 excederán los 500 millones de dólares. Una reserva capitalizada al 4% del valor total de los fondos desembolsados por la UNOPS en un año determinado constituye un nivel moderado para una organización del tipo de la UNOPS, dado que los consultores aconsejan que las organizaciones sin fines de lucro similares mantengan reservas del 5% al 10% de las corrientes anuales de dinero en efectivo previstas;

b) La incertidumbre inicial respecto de la situación financiera ha provocado la reducción o el aplazamiento de algunos gastos administrativos, en especial en materia de personal y sistemas de información. Tras dos años en que se ha experimentado una mejora en los resultados, se está reanudando cautelosamente la realización de gastos necesarios. Sin embargo, la restricción de los gastos ha dado por resultado a corto plazo el aumento del saldo de ingresos no utilizados. Esos ingresos no utilizados ofrecen algunas posibilidades de financiar la reserva que podrían desaparecer a medida que los costos administrativos vuelvan a los niveles normales o disminuyan las operaciones de la UNOPS.

Resumen del nivel de riesgos de la UNOPS

I. SINOPSIS DE LOS COMPONENTES RECOMENDADOS DE LA RESERVA OPERACIONAL DE LA UNOPS		
Tipo de riesgo	Base de cálculo	Monto (dólares)
I. INSUFICIENCIA DE INGRESOS Y CORRIENTES IRREGULARES DE DINERO EN EFECTIVO		
Disminución de las operaciones Variabilidad de la cartera Fluctuaciones en las tasas de ingresos	15% del presupuesto administrativo anual	4 900 000
II. OBLIGACIONES PROFESIONALES O CONTRACTUALES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS DE LA UNOPS		
Obligaciones profesionales y contractuales generales	1,5% de la ejecución de proyectos del año anterior	6 500 000
Bienes	Crédito para imprevistos	200 000
Sistemas de información	Crédito para imprevistos	250 000
Interrupción de las operaciones	Crédito para imprevistos	500 000
Responsabilidad extracontractual/responsabilidad civil	Crédito para imprevistos	1 000 000
III. OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LOS CONTRATOS DEL PERSONAL DE LA UNOPS FINANCIADOS CON CARGO A LA CUENTA DE LA UNOPS		
Reducción de la entidad	Crédito para imprevistos	3 000 000
Apéndice D obligaciones	1% de los gastos de personal/comunes del año anterior	200 000
Prácticas de empleo	Crédito para imprevistos	1 000 000
TOTAL INDICATIVO (para finales del año 1995)		17 550 000

COEFICIENTE DE RESERVA	<u>Gastos de 1996</u>	
	Administrativos	32 200 000
	Proyectos	433 000 000
	Total	465 200 000
	Coeficiente de reserva:	17,55 millones de dólares/
		465,2 millones de dólares = 3,77%
		Redondeado al 4%, o sea 18,6 millones de dólares

D. Financiación de la reserva, retiros de fondos y presentación de informes

20. En consecuencia, se propone que los ingresos no utilizados disponibles se utilicen para llevar la reserva hasta un nivel de financiación completa. A finales de 1996, la UNOPS tenía un saldo de 10,8 millones de dólares en ingresos no utilizados acumulados. El traspaso de esos ingresos no utilizados a la reserva actual de 6,8 millones de dólares llevará el saldo de la reserva a aproximadamente 17,6 millones de dólares. La UNOPS empleará los ingresos no utilizados de los años posteriores para lograr la financiación completa del nivel de reserva propuesto. Salvo que se efectúen retiros importantes de la reserva, la UNOPS tiene previsto alcanzar la financiación completa de la reserva al finalizar el bienio actual.

21. En el párrafo 8.3 del Reglamento Financiero de la UNOPS se dispone que el Director Ejecutivo dé cuenta de todos los retiros de fondos de la reserva operacional a la Junta Ejecutiva. Esto se hará en forma anual como parte de los informes financieros periódicos de la UNOPS. Esta medida proporcionará, junto con la supervisión operacional en curso dispuesta por la Comisión de Coordinación de la Gestión, un marco para garantizar que la reserva sea utilizada y administrada en forma adecuada.

22. El nivel de la reserva es una función del volumen general de operaciones, de los costos administrativos y del nivel de riesgo. Teniendo en cuenta esos factores, el Director Ejecutivo informará cada dos años sobre la reserva al presentar el proyecto de presupuesto bienal y, según proceda, efectuará recomendaciones al respecto.

E. Excedente de ingresos

23. El excedente de ingresos es el monto de los ingresos que, al finalizar el ejercicio, supera el necesario para cubrir los gastos realizados con cargo al presupuesto administrativo del ejercicio y para financiar o reponer las reservas operacionales.

24. Consciente del hecho de que sus ingresos derivan de recursos cuyo principal objetivo es asistir a las naciones y a los pueblos que los necesiten, la UNOPS procura por todos los medios satisfacer o superar las expectativas de sus clientes de la manera más económica posible. Ese es el elemento fundamental del valor que la UNOPS procura agregar al prestar sus servicios. El singular problema de gestión con que se enfrenta la UNOPS consiste en mantener el equilibrio entre incurrir en déficit y acumular un excedente respecto de sus necesidades. Aunque cualquiera de esas alternativas es posible, el mayor peligro reside en incurrir en déficit.

25. La UNOPS ha elaborado, y sigue perfeccionando, diversos instrumentos que le permiten ajustar sus ingresos de acuerdo con sus necesidades financieras básicas. Entre ellos se encuentran el ya mencionado Modelo de gestión financiera y el Plan Comercial, así como mejores procedimientos para la preparación de presupuestos e informes y negociaciones periódicas con los clientes respecto de los regímenes de remuneración. La UNOPS observa que sus costos se encuentran en la actualidad muy por debajo de los de otros organismos de las Naciones Unidas y de los de entidades comerciales y está empeñada en mantener esa posición.

26. Los instrumentos de planificación, análisis y presentación de informes que la UNOPS ha elaborado desde 1994 establecen un marco transparente que facilita la supervisión de todos los aspectos del desempeño de la UNOPS, incluida la insuficiencia o el excedente de ingresos. Esas medidas permitirán a la UNOPS, a la Comisión de Coordinación de la Gestión y a la Junta Ejecutiva individualizar y abordar cualquier problema que surja respecto de la posición financiera de la UNOPS.

F. Seguimiento

27. Las medidas que se presentan en este documento tienen por objeto proporcionar en el momento actual un nivel adecuado de protección para la UNOPS, sus clientes y el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, uno de los principales resultados de este análisis es la determinación de que el nivel de riesgo no es estático: la evaluación y la gestión del riesgo son funciones permanentes de la administración. Dos medidas inmediatas que la UNOPS adoptará en este sentido son las siguientes:

a) En lo sucesivo la Dirección mantendrá y supervisará documentos e información relacionados con el nivel de riesgo de la UNOPS conjuntamente con el proceso de planificación de operaciones anuales. Hasta ahora no se disponía de esa información o ésta se encontraba dispersa en toda la organización;

b) Al momento de preparar este informe se están celebrando deliberaciones con las Naciones Unidas y con otros organismos para resolver cuestiones pendientes vinculadas con los seguros. La UNOPS proporcionará información actualizada en el tercer período ordinario de sesiones, aunque no se prevé que las recomendaciones que figuran en el presente informe serán modificadas de acuerdo con los resultados de esas deliberaciones.

IV. PROYECTO DE DECISIÓN

28. La Junta Ejecutiva tal vez desee:

a) Tomar nota del informe del Director Ejecutivo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (DP/1997/26);

b) Disponer que se fije el nivel de la reserva operacional de la UNOPS en un 4% de los gastos combinados con cargo a los presupuestos administrativos y para proyectos del ejercicio anterior y se traspasen los ingresos no utilizados a la cuenta de reserva hasta que se alcance el nivel citado;

c) Aprobar el mantenimiento de la reserva operacional en el nivel calculado anualmente de conformidad con la fórmula indicada en el párrafo anterior;

d) Solicitar que el Director Ejecutivo informe cada dos años sobre la conveniencia del nivel fijado en la presente decisión;

e) Tomar nota de que el Director Ejecutivo seguirá presentando informes anuales sobre los niveles de ingresos y gastos de la UNOPS y sobre los retiros de fondos de la reserva.

Anexo

GESTIÓN DEL RIESGO, RESERVAS Y EXCEDENTE DE INGRESOS

1. A continuación se exponen los fundamentos utilizados por la UNOPS para analizar cada categoría de la reserva operacional. En el cuadro que figura en el informe principal se presenta un resumen de todas las categorías.
2. Cabe observar que la UNOPS tiene una única reserva operacional para responder a diversos imprevistos. Ninguno de los montos consignados para las categorías indicadas más adelante resultan suficientes para dar una respuesta en el supuesto de que ocurra lo peor, ni tampoco constituyen límites máximos para los retiros de fondos respecto de ese tipo de imprevistos. Si se hubiera adoptado un criterio de financiación completa para cada imprevisto, el monto total de la reserva habría sido mucho mayor de lo que se propone. Sin embargo, la UNOPS ha supuesto que no todos los imprevistos ocurrirán en el mismo momento. Por lo tanto, un retiro de fondos que supere el monto destinado a alguna de las categorías del cálculo sería compensado por otros recursos de la reserva. Se prevé que el monto de esos retiros de fondos será recuperado mediante el proceso anual de reposición de la reserva.
3. De ser posible, la UNOPS ha determinado los montos de cada categoría según los precedentes existentes en el sistema de las Naciones Unidas o en organizaciones similares que no pertenecen a las Naciones Unidas. Cuando ello no ha sido posible, la UNOPS ha estimado el costo de las diversas posibilidades y ha fijado el crédito para imprevistos que ha considerado razonable. Habida cuenta de las muchas dudas respecto de la magnitud y la probabilidad de que se presente un riesgo, esos montos son estimaciones basadas en el análisis y en la evaluación.

I. INSUFICIENCIA DE INGRESOS Y CORRIENTES IRREGULARES
DE DINERO EN EFECTIVO

Insuficiencia de ingresos

4. En el párrafo 8.3 del Reglamento Financiero, y a los fines de la aplicación de las reservas, se asignan categorías distintas a la insuficiencia de ingresos y a las corrientes irregulares de dinero en efectivo; en la práctica para la UNOPS hay escasas diferencias entre los dos conceptos, aparte de su duración. Ambos tienen el mismo efecto de reducir los ingresos por debajo del costo de la operación.
5. La UNOPS es sumamente vulnerable a los imprevistos de esta categoría: los acontecimientos que provocan la insuficiencia de ingresos se encuentran por lo general fuera del control de la UNOPS y las medidas correctivas tal vez no den resultados inmediatos.
6. La UNOPS asume diversos tipos de compromisos anticipados de gastos dentro de su presupuesto aprobado o revisado, entre otros, la contratación de personal, los arrendamientos y los contratos de servicios. La capacidad de la UNOPS para cumplir esos compromisos depende de la generación de ingresos, que a su vez depende de la prestación de servicios. Toda interrupción importante de la

prestación de servicios podría provocar una disminución de los ingresos, con lo cual la UNOPS no podría cumplir sus compromisos financieros. Tales interrupciones pueden derivar de:

a) La disminución de las operaciones. La disminución de las operaciones con un cliente importante tiene un efecto negativo directo en la prestación de servicios y en los ingresos de la UNOPS. Tales bajas podrían derivar del hecho de que un cliente elija otra alternativa para los servicios para proyectos, de los quebrantos de la propia base de financiación del cliente o de otras causas. Si esta baja es prolongada, y no se ve compensada por operaciones procedentes de otro cliente, es probable que dé como resultado la reducción del tamaño de la UNOPS. La probabilidad de esta situación parece remota; sin embargo, si tal tendencia evolucionara, podría ser demasiado tarde para construir una red de seguridad financiera que permita resistir los intentos de reducción;

b) Variabilidad de la cartera general. La UNOPS es una organización que responde a la demanda: de año en año la composición general de su cartera varía considerablemente y a cada servicio corresponde un nivel de ingresos distinto. La UNOPS no puede evitar esa variabilidad y debe tener la capacidad de protegerse de sus efectos;

c) Fluctuaciones en las tasas de ingresos. Las tasas de ingresos tienden asimismo a variar con el tiempo y aun cuando el volumen de operaciones permanezca estable, el monto de ingresos derivado de ellas no es totalmente predecible. Esto preocupa especialmente dado que el PNUD ha introducido un nuevo régimen de tasas para los servicios administrativos y operacionales, cuyos efectos son aún inciertos.

7. Con algunas excepciones, esos tipos de imprevistos no se producen repentinamente. Por ello, los principales mecanismos de gestión del riesgo utilizados para atenuar sus efectos son el Modelo de gestión financiera y el Plan Comercial. Sin embargo, la planificación y la supervisión no son ciencias exactas; si bien el valor de la cartera y los gastos administrativos y en materia de proyectos son fiscalizados en forma mensual, no es posible conocer con exactitud los ingresos efectivos correspondientes al ejercicio hasta que no se cierran las cuentas del ejercicio económico, una vez transcurridos tres meses del ejercicio siguiente. Así, si bien pueden aplicarse algunas medidas correctivas durante el año, los ajustes presupuestarios significativos se realizan por lo general después de ocurridos los acontecimientos que los provocaron. Por ello es posible que se incurra en gastos antes de recibir los ingresos que los sufraguen.

8. Conclusión. Si bien los mecanismos de gestión que ha instituido la UNOPS ofrecen una protección considerable contra esos tipos de imprevistos, sería arriesgado no prever un margen para una insuficiencia imprevista de ingresos. La UNOPS estima que la inclusión de un crédito para imprevistos equivalente al 15% del presupuesto administrativo anual en la reserva operacional ofrecerá un nivel de protección razonable. Esa cifra resulta del hecho de reservar dos meses del presupuesto administrativo anual, o sea un 16,7%, redondeado al 15%.

II. OBLIGACIONES PROFESIONALES O CONTRACTUALES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS DE LA UNOPS

9. Debido a la naturaleza de sus actividades, la UNOPS establece todos los años miles de relaciones profesionales y contractuales con donantes, gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y particulares. El valor monetario de dichas relaciones puede estimarse en unos 500 millones de dólares anuales. Todas las partes consultadas para realizar el estudio sobre los riesgos, incluidas la Oficina de Asuntos Jurídicos y la empresa Kamerbeek/Gallagher, coinciden en que el nivel de riesgo inherente a esta categoría es elevado y complejo y que es difícil de predecir o cuantificar.

10. Algunas contingencias comprendidas en esta categoría son muy concretas y se les puede hacer frente con mecanismos de gestión igualmente concretos. Sin embargo, la mayoría de los riesgos de esta categoría tienen un carácter más general. A continuación se esbozan estrategias para responder a ambos tipos de contingencias.

Obligaciones profesionales y contractuales de tipo general

11. La UNOPS administra, ejecuta y realiza proyectos de desarrollo de todo tipo. Algunos son relativamente sencillos y no presentan dificultades, como la compra directa de equipo y suministros. Otros proyectos son complejos y pueden acarrear ciertos riesgos, como la adquisición y la supervisión de la instalación de equipo construido especialmente para proyectos ejecutados en el marco del Protocolo de Montreal o la realización de actividades de remoción de minas. Después de examinar los procedimientos de contratación de la UNOPS y su experiencia en la realización de proyectos, la Oficina de Asuntos Jurídicos ha determinado varios tipos de riesgo posibles inherentes a estas actividades. Si bien señala que en muchos casos la UNOPS puede protegerse mediante cláusulas contractuales o pólizas de seguros, la Oficina de Asuntos Jurídicos hace notar que en determinadas situaciones será imposible soslayar por completo la obligación de pagar indemnizaciones por daños y perjuicios o recuperar las pérdidas en que se hubiera podido incurrir. La Oficina de Asuntos Jurídicos también hace referencia a reclamaciones que pueden tener que resolverse mediante un proceso oficial de arbitraje en que el fallo puede ser desfavorable para la UNOPS o, aun en caso de ser favorable, puede acarrear un gasto importante.

12. Existen diversos mecanismos de gestión del riesgo: la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas y el Acuerdo básico modelo de asistencia proporcionan inmunidad jurisdiccional y reducen los riesgos de litigios injustificados o reclamaciones dudosas. La propia UNOPS ha realizado inversiones para capacitar al personal a fin de evitar problemas en materia de contratación. Desde un punto de vista administrativo, la UNOPS, mediante su proceso de reorganización, ha fortalecido su capacidad de control interno asignando esa función a la División de Finanzas, Control y Administración creada recientemente. La UNOPS también cuenta con dos comités importantes, a saber: el Comité de Evaluación de Proyectos, que analiza los proyectos nuevos y revisados, y el Comité de Supervisión de Adquisiciones, cuya función es examinar todas las actividades importantes en materia de contratación y de adquisiciones. La Dependencia de Registros se está dedicando a obtener información sobre los antecedentes financieros de las empresas más importantes. Siempre que sea posible, la UNOPS también transfiere los riesgos mediante coberturas de seguros

amplias y la inclusión de cláusulas de protección en los documentos de contratos y acuerdos. El mantenimiento de estos últimos son la responsabilidad de la nueva División de Políticas y Contratos.

13. Pese a estas medidas de precaución, la UNOPS sigue expuesta a riesgos residuales en esta esfera. Según la empresa Kamerbeek/Gallagher, hasta la fecha no hay indicaciones de que se hayan presentado reclamaciones importantes. Sin embargo, habría que suponer que si se presentaran tales reclamaciones, la Oficina podría sufrir pérdidas importantes. El estudio sobre los riesgos permitió determinar que los errores y las omisiones del personal son una de las fuentes posibles de ese tipo de riesgos. En principio, se pueden contratar seguros contra este tipo de riesgo, pero la empresa Kamerbeek/Gallagher ha señalado que esto no puede hacerse sin establecer puntos de referencia, sobre los antecedentes de las reclamaciones y los riesgos actuales. La UNOPS ha comenzado a establecer este tipo de documentación de referencia, aunque se prevé que en última instancia se recurrirá a una combinación de seguros comerciales y de autoseguro.

14. Conclusión. A fin de complementar y respaldar las otras medidas que está adoptando la UNOPS en esta esfera de riesgos, debería incluirse en la reserva operacional un crédito para imprevistos equivalente al 1,5% del monto total de los gastos correspondientes a los proyectos del año anterior. Este valor se ha analizado junto con la empresa Kamerbeek/Gallagher, quien lo considera un punto de partida sensato para el fondo de reserva.

Obligaciones profesionales y contractuales específicas

15. A continuación se hace referencia a las responsabilidades específicas en relación con las cuales la UNOPS ha adoptado medidas o formulado recomendaciones.

Transporte

16. La UNOPS envía y transporta mercancías de todo tipo utilizando procedimientos bien documentados y supervisados estrechamente, que cumplen con las normas internacionales establecidas por la Cámara de Comercio Internacional (Reglas internacionales para la interpretación de los términos comerciales). Por lo general, los envíos de la UNOPS se aseguran con una póliza de transporte abierta global por la que se paga una prima anual de aproximadamente 600.000 dólares.

17. Conclusión. La conclusión de este estudio sobre los riesgos a este respecto es que los procedimientos de preparación de documentos y de supervisión pueden mejorarse pero que la cobertura en materia de seguros se adecua a las necesidades de la UNOPS. Por el momento, no es necesario adoptar nuevas medidas a este respecto.

Bienes

18. La empresa Kamerbeek/Gallagher ha estimado que el valor de los bienes que posee la UNOPS en la sede de Nueva York asciende a 6,0 millones de dólares. En esta estimación no se incluyen los bienes que posee la UNOPS en otros sitios. (Los bienes comprenden equipo de oficina, mobiliario y otros bienes. La UNOPS

no es propietaria de sus locales de oficinas ni de otros bienes inmuebles.) Los resultados del estudio sobre los riesgos demostraron que los locales de la UNOPS no están cubiertos por los seguros de cosas de las Naciones Unidas.

19. Conclusión. La UNOPS está contratando seguros que cubran el valor de reposición de todos los bienes de su propiedad, de preferencia conjuntamente con las Naciones Unidas. Los gastos correspondientes a esta cobertura se incluirán en el próximo presupuesto revisado. Además, se incluirá en la reserva operacional un crédito para imprevistos de 200.000 dólares en concepto de autoseguro, cifra suficiente para cubrir las franquicias o el reemplazo de los elementos que no cubren los seguros de cosas.

Sistemas de información

20. La UNOPS depende en gran medida de sus sistemas de información. En el estudio sobre los riesgos se señala que la Oficina no dispone de un plan explícito de recuperación en caso de desastres ni cuenta con los fondos necesarios para sufragar los gastos de recuperación o reposición de la información, de utilización de instalaciones alternativas o de muchos de los demás gastos en que debe incurrirse cuando se producen fallos o daños en un sistema.

21. Conclusión. La UNOPS elaborará un plan de recuperación para casos de desastres. Además, incluirá en la reserva operacional un crédito para imprevistos de aproximadamente 250.000 dólares que le permita dar una respuesta inicial a cualquier situación de crisis que se produzca en el sistema de información.

Interrupción de las actividades comerciales

22. La empresa Kamerbeek/Gallagher ha señalado que la UNOPS carece de protección en relación con los gastos directos o indirectos resultantes de una interrupción de las actividades comerciales. Tal interrupción podría producirse debido a fenómenos naturales (inundaciones, incendios), desórdenes o actos terroristas.

23. Conclusión. Aunque la interrupción de las actividades sea un riesgo contra el que tal vez sea posible asegurarse, la inclusión de un crédito para imprevistos en la reserva operacional por un monto de 500.000 dólares proporcionará una protección ya sea provisoria o a largo plazo contra este tipo de riesgo.

Responsabilidad extracontractual y responsabilidad civil por daños y perjuicios no causados por vehículos

24. La empresa Kamerbeek/Gallagher ha determinado que la reserva de autoseguro de las Naciones Unidas no cubre a la UNOPS por lesiones o daños materiales a terceros. La reserva de las Naciones Unidas se constituye con créditos anuales autorizados por la Asamblea General a los que se suman los intereses devengados por los fondos de la reserva, que actualmente asciende a 2,2 millones de dólares. Habida cuenta de que la reserva de las Naciones Unidas sólo cubre al distrito de la sede de Nueva York, la participación de la UNOPS en este plan no le proporcionaría cobertura para los locales de oficinas ubicados fuera de

Nueva York. Pese a que en los contratos de alquiler de la sede de la UNOPS y de otros locales se exige a la Oficina un autoseguro, no se han adoptado medidas a ese respecto. Como ocurre con los riesgos vinculados a las prácticas de empleo a que se hace referencia infra, la mayor proporción de los gastos imputables a este tipo de reclamaciones corresponden a las costas de defensa judicial.

25. Conclusión. La UNOPS está examinando la posibilidad de participar en el plan de autoseguro de las Naciones Unidas u otras alternativas en materia de seguro. Mientras tanto, la inclusión de un crédito por imprevistos de 1,0 millón de dólares en la reserva operacional le proporcionará un autoseguro en relación con reclamaciones por responsabilidad extracontractual y responsabilidad civil.

III. OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LOS CONTRATOS DEL PERSONAL DE LA UNOPS FINANCIADOS CON CARGO A LA CUENTA DE LA UNOPS

26. En los últimos años, se ha mejorado la protección para todas las categorías de personal, principalmente mediante la aplicación del apéndice D del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y mediante otras pólizas de seguros conexas. Sin embargo, como se explica a continuación, hay riesgos importantes en relación con el personal remunerado con cargo al presupuesto administrativo.

Reducción de personal

27. En 1996, los sueldos y los gastos comunes de personal ascendieron a 19,7 millones de dólares, o sea el 61% del monto total de los gastos administrativos. La plantilla aprobada consta de 244 puestos, a saber: 91 puestos del cuadro orgánico y 153 del cuadro de servicios generales. De éstos, 133 funcionarios son titulares de cartas de nombramiento del PNUD y tienen contratos permanentes con esa organización. Si se produjera una disminución sostenida de las actividades o una caída de los ingresos, la UNOPS se vería obligada a despedir personal y hacer frente a los gastos conexas.

28. Los mecanismos principales para reducir los riesgos en esta materia son de tipo administrativo. En primer lugar, la UNOPS utiliza cada vez más contratos no permanentes, como corresponde a una organización que se autofinancia. En segundo lugar, el modelo de gestión financiera y el Plan Comercial proporcionan un marco a los administradores para prever cambios inminentes y adoptar las medidas necesarias para evitarlos o hacerles frente.

29. Si fuese necesario efectuar recortes de personal, el primer paso podría ser no renovar algunos contratos de plazo fijo y pedir al PNUD (o a otros organismos de procedencia) que acelere la absorción a su plantilla del personal contratado por esos organismos. Los gastos en que debería incurrir la UNOPS si procede a reducir el personal son de carácter muy diverso y dependen de algunos de los factores siguientes:

a) La rapidez con que el PNUD y otros organismos de procedencia puedan reabsorber al personal asignado a la UNOPS;

b) La proporción del monto de las indemnizaciones por despido pagaderos al personal del PNUD que le correspondería a la UNOPS;

c) La rapidez con que sería necesario efectuar las reducciones y el tiempo durante el cual la UNOPS puede verse obligada a mantener un exceso de personal como alternativa al pago de indemnizaciones;

d) El tiempo que resta hasta el vencimiento de los contratos de plazo fijo de diversos tipos y la posibilidad operacional de acortar dichos contratos;
y

e) El monto de las indemnizaciones por despido pagaderas a funcionarios que no figuran en la plantilla del PNUD y que hace mucho que están empleados directamente por la UNOPS.

30. Conclusión. La reserva operacional debería incluir un crédito de 3,0 millones de dólares que cubra a la UNOPS de los riesgos inherentes a las reducciones de personal. Esta cifra se ha calculado suponiendo un pago de salarios o indemnizaciones que no supere el 15% del presupuesto administrativo anual correspondiente al personal.

Riesgos relacionados con las disposiciones del apéndice D

31. En el apéndice D del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas se definen las prestaciones en caso de fallecimiento o de invalidez y el monto legítimo de los pagos en concepto de daños y perjuicios. Si bien existen diversos tipos de seguros que proporcionan los medios de pago al personal sobre el terreno que tiene derecho a esos beneficios, el estudio sobre los riesgos ha permitido determinar que la UNOPS no cuenta con créditos asignados al pago de tales reclamaciones efectuadas por el personal empleado en el marco del presupuesto administrativo. En este caso también se presume que la protección contra este tipo de riesgo está cubierta por un fondo de autoseguro aunque éste no existe como tal. La UNOPS no participa en la reserva especial de las Naciones Unidas para este propósito.

32. Conclusión. La reserva operacional debería incluir un crédito para imprevistos equivalente al 1% de los gastos de personal correspondientes al año anterior para cubrir las reclamaciones relativas al apéndice D. Esta cifra se ha elegido teniendo en cuenta los resultados obtenidos por las Naciones Unidas con su reserva relativa al apéndice D. A la luz de las diferencias cualitativas y cuantitativas de las fuentes de riesgo, la UNOPS realizará un seguimiento estrecho de las reclamaciones correspondientes al apéndice D a fin de asegurar que este porcentaje sea apropiado.

Prácticas de empleo

33. La empresa Kamerbeek/Gallagher ha señalado a la atención de la UNOPS la cuestión de los riesgos relacionados con las prácticas en materia de empleo, haciendo hincapié en cuestiones tales como las prácticas de contratación, la igualdad de oportunidades, la discriminación, el acoso sexual y los exámenes de desempeño. No está claro en qué medida las organizaciones de las Naciones Unidas están expuestas a este tipo de reclamaciones, aunque recientemente se han dado algunos casos que tuvieron consecuencias financieras para la Organización. La empresa Kamerbeek/Gallagher señala que, con frecuencia, las costas de defensa judicial constituyen la parte más importante de los gastos en las reclamaciones de este tipo.

34. Conclusión. Conforme a las recomendaciones formuladas por la empresa Kamerbeek/Gallagher, la UNOPS procurará obtener mayor información sobre la magnitud de este tipo de riesgo y los costos posibles en materia de seguros. La inclusión de un crédito por imprevistos de 1 millón de dólares en la reserva operacional proporciona cobertura a la Oficina ante reclamaciones por prácticas en materia de empleo.
