



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

Distr.
GENERAL

DP/1999/5
18 de noviembre de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Primer período ordinario de sesiones de 1999
25 a 29 de enero de 1999, Nueva York
Tema 8 del programa provisional

CUESTIONES FINANCIERAS, PRESUPUESTARIAS Y ADMINISTRATIVAS DEL PNUD

GESTIÓN DEL RIESGO FINANCIERO DEL PNUD; EXAMEN DE LA RESERVA OPERACIONAL

Informe del Administrador

Sumario

El presente informe contiene una evaluación de los riesgos financieros con que se enfrenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. También incluye un resumen de la historia de la Reserva Operacional y un examen de conceptos de gestión financiera tales como la liquidez, el capital circulante y el nivel de reservas, en relación con las operaciones del PNUD. Por último, se hacen recomendaciones relativas a los niveles de liquidez, capital circulante y reservas que deberían mantenerse en los recursos ordinarios y en otros recursos.

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota del informe del Administrador; b) tomar nota del procedimiento que se recomienda para determinar la liquidez del PNUD; c) apoyar la recomendación del Administrador de que se establezca una reserva destinada a actividades con cargo a otros recursos y su mecanismo de financiación; d) tomar nota de la fórmula recomendada para calcular la Reserva Operacional del PNUD, y de la intención del Administrador de incluirla en la Reglamentación Financiera Detallada.

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 2	3
II. EXAMEN DE LA RESERVA OPERACIONAL	3 - 9	3
III. CONCEPTOS DE GESTIÓN FINANCIERA	10 - 16	5
IV. EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS DEL PNUD	17 - 27	6
V. APLICACIÓN DE CONCEPTOS DE GESTIÓN FINANCIERA . .	28 - 52	9
VI. NIVELES RECOMENDADOS DE LIQUIDEZ, CAPITAL CIRCULANTE Y RESERVAS	53 - 54	16
VII. RECOMENDACIONES A LA JUNTA EJECUTIVA	55	17

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe contiene un examen de la Reserva Operacional y un análisis de la naturaleza de los riesgos financieros a que está expuesto el PNUD. En el informe se definen y se estudian los conceptos de gestión del riesgo, liquidez, capital circulante, Reserva Operacional y otras reservas para imprevistos.
2. La terminología utilizada en el informe para describir los recursos ordinarios y otros recursos del PNUD es la que figura en la presentación armonizada de los presupuestos (DP/1997/2-E/ICEF/1997/AB/L.3) aprobada por la Junta Ejecutiva en su decisión 97/6.

II. EXAMEN DE LA RESERVA OPERACIONAL

3. El principal mecanismo financiero existente para la gestión del riesgo en el PNUD es la Reserva Operacional, establecida por el Consejo de Administración en el anexo a su decisión 70/34¹. El objetivo de gestión de la reserva era "garantizar en todo momento la liquidez financiera y la integridad del programa, compensar las fluctuaciones de las entradas en efectivo y responder a otras necesidades según lo que decida el Consejo de Administración en una fase ulterior".
4. La creación de la Reserva Operacional coincidió con el abandono de la política de plena financiación (es decir, sólo se emprendía un proyecto cuando se disponía del 100% de fondos para acabarlo) en favor de la financiación parcial, aprobada por la Asamblea General en su resolución 268 (XXV). Con el sistema de financiación parcial, el PNUD está autorizado a aprobar actividades de los programas con cargo a los ingresos previstos y a los excedentes efectivos en caja. Un factor fundamental para el éxito del sistema de financiación parcial es su capacidad de predecir niveles de contribución y tasas de ejecución futuros. Este cambio en las directrices operacionales permitió al PNUD aprovechar mejor las contribuciones previstas y ampliar sus actividades de programación. Los fondos asignados a la Reserva Operacional no estaban destinados a la programación sino a cubrir las necesidades derivadas de las irregularidades de las corrientes de fondos que fueran surgiendo.
5. Inicialmente la Reserva Operacional se fijó en 150 millones de dólares. En ese momento, la Reserva se componía de inversiones en efectivo y no realizables (90 millones de dólares) y letras de crédito (60 millones de dólares).
6. En 1975 el PNUD sufrió una crisis financiera: los gastos superaban a las contribuciones y hubo que recurrir a la Reserva Operacional. En respuesta a la crisis, el Consejo de Administración, en su decisión 76/34, de 29 de junio de 1976, resolvió que durante el segundo ciclo se aumentara el nivel de la Reserva Operacional, primero a una cifra mínima de 15 millones de dólares en 1977 y después en una cantidad anual cada vez mayor hasta que la Reserva alcanzara, para finales de 1980, la cifra de 150 millones de dólares de fondos totalmente líquidos². El Consejo tomó nota del informe del Administrador sobre esta cuestión (DP/199), en el que se recomendaba que la Reserva Operacional constara exclusivamente de inversiones líquidas, y no de una combinación de inversiones y letras de crédito. Asimismo, el Administrador señaló en su informe que estaba

/...

claro que el PNUD necesitaba un capital circulante que estuviera en proporción con el nivel de las corrientes de fondos y fuera independiente de la Reserva Operacional. En su decisión 79/31, de 2 de julio de 1979, el Consejo aprobó el aumento de la Reserva en 25 millones de dólares, tanto en 1980 como en 1981, de modo que alcanzara un volumen de 200 millones de dólares para fines de 1981.

7. En su informe sobre la Reserva Operacional (DP/469 y Corr.1 y Add.1), presentado al Consejo de Administración en su 27ª sesión (1980), el Administrador completó su evaluación sobre los factores de riesgo e indicó la relación entre el tamaño de la Reserva y los riesgos potenciales. Entre los factores de riesgo se encuentran la disminución o el déficit de recursos; las corrientes de fondos irregulares; los aumentos de los costos reales en relación con las estimaciones previstas o las fluctuaciones en la ejecución de los programas, y otros imprevistos que den lugar a la pérdida de recursos respecto de los cuales el PNUD haya contraído compromisos de programación. Estos factores se mencionan en el párrafo 12.2 a) del Reglamento Financiero.

8. Teniendo en cuenta las recomendaciones del Administrador, que se basaban en un análisis de las actividades del PNUD en aquel momento, el Consejo de Administración, en el párrafo 3 de su decisión 80/50, de 30 de junio de 1980, decidió que las situaciones que se compensarían o cubrirían con la Reserva serían únicamente las siguientes:

a) Disminución o déficit de recursos; [14% de las contribuciones anuales previstas, tal como se indica en el documento DP/469]

b) Corrientes irregulares de fondos; [12% de las contribuciones anuales previstas, tal como se indica en el documento DP/469]

c) Aumento de los costos reales en relación con las estimaciones previstas o las fluctuaciones en la ejecución de los programas;

d) Otros imprevistos que den lugar a la pérdida de recursos respecto de los cuales el PNUD haya contraído compromisos de programación [4% de las contribuciones anuales previstas, tal como se indica en el documento DP/469].

Aunque las consignaciones constituían el 30% de las promesas anuales previstas, se consideró improbable que todos los imprevistos ocurrieran a la vez. Por ello, en el párrafo 4 de la misma decisión, el Consejo estableció el volumen de la Reserva Operacional para cada año del tercer ciclo de programación (1982-1986) en el 25% de las contribuciones o en los gastos estimados para ese año, si esta última cifra fuera mayor.

9. En su decisión 90/46, de 22 de junio de 1990, el Consejo de Administración tomó nota de los comentarios del Administrador sobre la Reserva Operacional y su recomendación de modificar la fórmula empleada para calcular el nivel de la Reserva, reduciéndola al 20% de las contribuciones o a los gastos previstos para ese año, si esta última cifra fuera mayor. La reducción del 25% al 20% se basó en la observación del Administrador de que las mejoras en los sistemas de información y los procedimientos operativos permitían responder con mayor facilidad y rapidez a las circunstancias financieras adversas. Con arreglo a esta fórmula, la Reserva Operacional para 1997 se estableció en 200 millones de dólares. Si se mantiene esta misma fórmula, la Reserva para 1998 y 1999 será de 180 millones de dólares, según las previsiones presentadas a la Junta en el examen anual de la situación financiera de 1997 (DP/1998/29).

III. CONCEPTOS DE GESTIÓN FINANCIERA

10. Hay varios conceptos financieros generalmente aceptados que pueden utilizarse para gestionar los activos disponibles en el balance de una organización, como las nociones de capital circulante y reservas para imprevistos, que conjuntamente suelen denominarse liquidez. Estos conceptos se basan en el cálculo y la gestión de los activos que debe tener una organización para poder cumplir sus obligaciones, de manera que se reduzcan al mínimo las corrientes irregulares de fondos y se favorezca la estabilidad financiera. Como se señala en la sección II, los conceptos de capital circulante y reservas se consideraron de índole similar y se incluyeron juntas en los primeros cálculos del volumen de la Reserva Operacional. Sin embargo, es importante comprender las diferencias que existen entre capital circulante, reservas para imprevistos y liquidez.

11. El capital circulante permite atenuar las irregularidades de las corrientes de fondos. En el caso del PNUD, el capital circulante se utiliza para hacer anticipos a los agentes ejecutores, financiar las obligaciones pendientes y costear los gastos administrativos. El capital circulante no es una reserva, sino el remanente de los fondos que entran y salen de una organización; es parte de los recursos disponibles para la programación. Tal como se especifica en el párrafo 12.4 del Reglamento Financiero, el capital circulante será proporcionado con cargo a los recursos en efectivo del PNUD. El PNUD nunca ha determinado oficialmente sus necesidades de capital circulante.

12. Las reservas para imprevistos son activos líquidos que se dejan en reserva y sólo pueden emplearse para cubrir riesgos financieros específicos. Por razones de prudencia en la gestión financiera, estas reservas no son fungibles y no pueden utilizarse como capital circulante ni con fines de programación. Esto es especialmente cierto en el caso de las organizaciones que no tienen facultades para contratar préstamos. Hoy día la Reserva Operacional es una reserva para imprevistos relativos a las actividades financiadas con cargo a los recursos ordinarios. No obstante, las actividades del PNUD han cambiado mucho desde que se estableció la Reserva Operacional en 1971, y desde que se modificó la fórmula por última vez en 1990.

13. La liquidez se define como la suma del capital circulante y las reservas en un momento dado. Desde la perspectiva del balance, la liquidez es la suma del efectivo y las inversiones de que se dispone. Los niveles de liquidez fluctúan a medida que se van utilizando y reponiendo los activos en un ciclo que proporciona capital circulante para financiar las operaciones en curso y mantener las reservas.

14. El concepto de responsabilidad fiduciaria es fundamental para la función del PNUD como administrador fiduciario de los activos de otras entidades (fondos fiduciarios o gobiernos, por ejemplo). El PNUD es responsable de la gestión del capital circulante y las reservas destinados a las actividades con cargo a otros recursos (como pueden ser los fondos administrados por el PNUD) y debe procurar que se mantenga la separación necesaria entre los activos. Por ejemplo, no es apropiado que el PNUD utilice contribuciones en efectivo hechas a la partida de otros recursos para atenuar las irregularidades de las corrientes de fondos que puedan surgir en las actividades con cargo a los recursos ordinarios.

15. El cambio más importante que se ha producido en las operaciones del PNUD es el aumento de las actividades con cargo a otros recursos, especialmente la participación en la financiación de los gastos y los fondos fiduciarios. En los últimos años, las actividades con cargo a otros recursos han llegado a constituir una parte significativa de las operaciones del PNUD. El examen anual de la situación financiera de 1977 (DP/1998/29) contiene más detalles sobre esta cuestión.

16. Por definición, la Reserva Operacional se limita a proporcionar las reservas necesarias para las actividades con cargo a los recursos ordinarios. Habiéndose observado una tendencia al crecimiento de las actividades con cargo a otros recursos, que, según lo dispuesto en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, tienen un régimen de financiación completa, el Administrador considera que se necesita una reserva para imprevistos a fin de cubrir los riesgos derivados de estas actividades. La Reserva Operacional, que se financia con cargo a los recursos ordinarios, debe seguir cubriendo únicamente los riesgos derivados de las actividades con cargo a los recursos ordinarios.

IV. EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS DEL PNUD

17. La gestión del riesgo no es una ciencia, sino una combinación de criterios de gestión y experiencias prácticas. Una gestión adecuada del riesgo comprende su identificación y una apreciación prudente de las probabilidades de que ocurra y de sus posibles repercusiones financieras. Aun cuando se consideren poco probables, hay imprevistos que pueden tener repercusiones financieras tan grandes que un plan de gestión prudente debe tenerlos en cuenta.

18. La siguiente evaluación de los riesgos se basa en un análisis del estado de ingresos y gastos y el balance general del PNUD. Pueden derivarse riesgos de las actividades relacionadas con los ingresos o los gastos y de la valoración de los activos y obligaciones. En los dos últimos años el PNUD ha perfeccionado gradualmente su procedimiento para determinar esos riesgos financieros.

19. Según se indica en el párrafo 30 del documento DP/1997/24, en marzo de 1997 el PNUD contrató los servicios de una empresa de consultoría para que realizara una evaluación de la gestión de sus riesgos financieros y formulara observaciones respecto de un nivel de liquidez prudente. De acuerdo con las conclusiones del examen, la actual fórmula de la Reserva Operacional ya no ofrece una base fiable para hacer frente a los riesgos identificados. Basándose en sus conocimientos sobre las organizaciones de fines no lucrativos, los consultores recomendaron que el PNUD mantuviera un nivel de liquidez equivalente a los gastos efectuados en un período de 6 a 12 meses, para tener en cuenta fluctuaciones inevitables de las corrientes de efectivo. Este nivel de referencia se basó en lo que se considera una gestión financiera prudente, en particular para las organizaciones que carecen de capacidad de endeudamiento. La empresa de consultoría señaló que en el sector no lucrativo, ese nivel de liquidez se considera un indicador de estabilidad financiera.

20. Otro elemento de referencia para la evaluación de los riesgos financieros del PNUD fue un examen realizado en 1997 por la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), que se presentó a la Junta Ejecutiva

/...

en su tercer período ordinario de sesiones de 1997 (DP/1997/26). El estudio de la UNOPS evaluó los riesgos con que se enfrentaba la organización y determinó cuatro posibles respuestas: limitación, gestión, transferencia y asunción del riesgo. El estudio definió una nueva fórmula para la reserva de la UNOPS, basada en el 4% de los gastos combinados con cargo a los presupuestos administrativos y para proyectos del año anterior. El PNUD adoptó un enfoque similar al de la UNOPS, basando la evaluación de los riesgos en las cuatro posibles respuestas indicadas. Si bien hay que reconocer que en sus operaciones el PNUD hace frente a riesgos distintos de los de la UNOPS, la capacidad de limitar, gestionar o transferir los riesgos reduce la posibilidad de que el PNUD se vea obligado a asumir una pérdida financiera y recurrir a las reservas.

21. Teniendo presentes los mencionados exámenes, a continuación se ofrece un análisis de los riesgos financieros más importantes a que hace frente el PNUD. En cada categoría se indican por separado los riesgos de las actividades que se sufragan con cargo a los recursos ordinarios y los de las que se sufragan con cargo a otros recursos.

A. Riesgos relacionados con los ingresos

22. Los riesgos financieros de más importancia con que puede enfrentarse el PNUD son los relacionados con los ingresos. Entre los principales elementos de riesgo figuran el carácter impredecible de la fluctuación de las promesas de contribuciones de un año a otro, el valor en dólares de los Estados Unidos de dichas contribuciones, dada la inestabilidad de los tipos de cambio, y el hecho de que no se conozca el momento en que se harán efectivas las contribuciones. La concentración de las contribuciones en un número relativamente limitado de donantes agudiza aún más esos riesgos. Por ejemplo, en el período 1991-1996, los cinco principales donantes a los recursos ordinarios del PNUD aportaron alrededor del 51% de las contribuciones voluntarias.

23. Los riesgos relacionados con los ingresos en las actividades financiadas con cargo a otros recursos se han reducido mucho gracias al Reglamento Financiero del PNUD y, en particular, a la disposición del inciso a) del párrafo 4.15, según la cual las contribuciones han de pagarse antes de la ejecución de las actividades programadas. Sin embargo no han desaparecido del todo, ya que los donantes no suelen estar dispuestos a abonar por adelantado el 100% de la contribución prometida y prefieren efectuar los pagos en plazos ajustados a los presupuestos de los proyectos y a las necesidades de efectivo. Estas prácticas exponen al PNUD al riesgo de que los pagos se atrasen, o no se efectúen, durante la ejecución de los proyectos.

B. Riesgos relacionados con los gastos

24. Tanto en las actividades sufragadas con cargo a los recursos ordinarios como en las que se imputan a otros recursos, cuando se contraen compromisos de gastos hay riesgos que deben tenerse en cuenta. Esos riesgos pueden aparecer durante la planificación de los recursos en forma de asignaciones excesivas, o durante la ejecución del programa en forma de una gestión incorrecta o un gasto excesivo de los recursos asignados. Los desembolsos también entrañan riesgos financieros, como los pagos excesivos, los pagos a un proveedor equivocado, el

/...

fraude y la quiebra del proveedor antes de que finalice la entrega. Estos riesgos existen tanto si el PNUD gestiona la actividad por su cuenta como si lo hace por intermedio de un agente. Además, el PNUD hace anticipos a los organismos de ejecución y a los gobiernos para programas y proyectos de ejecución nacional. Existe la posibilidad de fraude o pérdida si el anticipo no se utiliza para los fines previstos y no es posible recuperarlo. Si bien estos riesgos pueden reducirse al mínimo mediante una fiscalización interna adecuada y la capacitación del personal, no es posible eliminarlos del todo. Con miras a reducir aún más los riesgos, el PNUD está revisando sus controles y aplicando una política mejorada de fiscalización de los gastos.

C. Riesgos relacionados con los activos

25. El efectivo y las inversiones del PNUD también están sujetos a riesgos. Existen directrices que reducen notablemente la probabilidad de pérdidas en las actividades de inversión mediante el control de los tipos de inversión, el grado de solvencia mínimo y los riesgos bancarios de las contrapartes, etc. Además, las políticas y procedimientos de gestión del efectivo en las oficinas exteriores reducen mucho el riesgo de pérdidas por robo o devaluación. Los activos no realizables, como las propiedades y el equipo, están protegidos por pólizas de seguro general de bienes. El efectivo en tránsito también está protegido por una póliza de seguro comercial.

D. Riesgos relacionados con las obligaciones

26. El PNUD tiene obligaciones derivadas de acuerdos contractuales o con terceras partes. En este sentido la exposición al riesgo es difícil de cuantificar, pero comprende una diversidad de acuerdos jurídicos concertados con donantes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos de ejecución y particulares. Ello podría dar lugar a gastos jurídicos y de otro orden para el PNUD, como los derivados de la necesidad de que los administradores dediquen más tiempo a atender a situaciones problemáticas. Existen, además, varias obligaciones relacionadas con las prestaciones para el personal, cuyas necesidades futuras de financiación no se conocen y podrían ser sustanciales; pueden citarse, entre otros, los servicios médicos después de la jubilación y el pago de las pensiones.

E. Riesgos estructurales

27. El PNUD está expuesto a un tipo de riesgo que también fue reconocido por la UNOPS, a saber, la interrupción de las actividades. En el caso del PNUD este riesgo se multiplica debido a su estructura mundial, puesto que el tamaño de la red de oficinas externas aumenta la probabilidad de que los desórdenes públicos o los disturbios que puedan ocurrir en cualquier parte del mundo repercutan negativamente en sus operaciones. Asimismo, si sus actividades se interrumpieran a causa de una catástrofe (por ejemplo, un fallo de gran envergadura en los sistemas de información), el restablecimiento de las operaciones normales entrañaría elevados gastos.

V. APLICACIÓN DE CONCEPTOS DE GESTIÓN FINANCIERA

28. En el presente capítulo se definen las bases para la aplicación de los conceptos de liquidez, capital circulante y reserva. Esta aplicación está relacionada con la evaluación efectuada del riesgo financiero y con lo que se considera una gestión financiera prudente. Las fórmulas han sido revisadas en consecuencia y se exponen a continuación.

A. Reservas

29. El PNUD ha adoptado un método simplificado para el cálculo de las reservas que debe realizarse anualmente sobre la base de los datos históricos. Para la mayor parte de los cálculos se recomienda un promedio de tres años, dado que ese período es el mismo que el del horizonte de planificación del PNUD. Cabe señalar que esto representa una modificación de la metodología vigente, que se basa en estimaciones y no en datos reales. El Administrador considera que el período histórico de tres años también ofrece una mejor perspectiva de las tendencias y es más objetivo que un pronóstico.

B. Fórmula para calcular la Reserva Operacional

30. Habida cuenta de los elementos de riesgo expuestos en el capítulo IV del presente informe, el Administrador recomienda que se modifique la fórmula utilizada para calcular la Reserva Operacional de conformidad con la siguiente evaluación.

Riesgos relacionados con los ingresos

31. Para proteger al PNUD del riesgo de las reducciones imprevistas de las contribuciones voluntarias, se calculará un componente de la Reserva Operacional equivalente al 10% del promedio de las contribuciones voluntarias recibidas durante los tres últimos años, redondeado a la cifra en millones más próxima. En 1998, la suma sería de 84 millones de dólares, conforme al siguiente cálculo:

Contribuciones voluntarias recibidas

(En millones de dólares EE.UU.)

1997	761	
1996	848	
1995	900	
Promedio		836
10% del promedio		84

/...

La recomendación de utilizar un factor del 10% se deriva del estudio realizado por los consultores internacionales, quienes determinaron que la fluctuación media de las contribuciones prometidas durante varios años era del 5,8%, y que la fluctuación media de los tipos de cambio en relación con el dólar de los Estados Unidos durante el mismo período era del 3,7%. Por lo tanto, se considera razonable establecer el 10% como reserva de protección contra riesgos relacionados con las contribuciones voluntarias.

Riesgos relacionados con los gastos

32. Como protección contra los riesgos relacionados con los gastos, se determinaría un segundo componente de la Reserva Operacional consistente en el 2% del promedio de los gastos totales de los tres años anteriores, redondeado a la cifra en millones más próxima. La utilización de la tasa del 2% se basa en la regla 110.1 del Reglamento Financiero del PNUD, que estipula que los gastos podrán exceder del presupuesto aprobado para un proyecto en 20.000 dólares o en un 4% del monto aprobado, si esta cifra fuese mayor, siempre y cuando los gastos generales efectuados por el organismo no excedan del 2% de las asignaciones totales que haya recibido. Si bien esta regla no guarda relación directa con los gastos del presupuesto bienal, es prudente incluir también los gastos administrativos. Sobre esta base, el componente de la Reserva Operacional ascendería a 17 millones de dólares, conforme al siguiente cálculo:

<u>Gastos</u>		
(En millones de dólares EE.UU.)		
1997	961	
1996	847	
1995	801	
Promedio de tres años		870
Reserva del 2%		17

Riesgos relacionados con las obligaciones y riesgos estructurales

33. Dado que los costos asociados a riesgos tales como litigios contractuales, obligaciones sin financiación prevista, interrupción de las operaciones comerciales o pérdidas causadas por desórdenes públicos y desastres naturales son desconocidos e impredecibles, resulta difícil utilizar una fórmula estricta para determinar la protección necesaria en esos casos. Es preciso determinar una suma fija para este componente de la reserva. El Administrador recomienda adoptar el 25% de la suma de los componentes de ingresos y gastos de la reserva Operacional, redondeado a la cifra en millones más próxima. Así, la protección contra riesgos relacionados con las obligaciones y riesgos estructurales será proporcional al crecimiento del programa del PNUD. Sobre esa base, el componente para riesgos relacionados con las obligaciones y riesgos estructurales ascendería a 25 millones de dólares, de conformidad con el siguiente cálculo:

Millones de dólares EE.UU.

Componente de ingresos de la Reserva	84
Componente de gastos de la Reserva	<u>17</u>
Total de ambos componentes	101
25% de ese total	25

Riesgos relacionados con la corriente de efectivo

34. El PNUD ha experimentado todos los años grandes déficit de liquidez de resultados de la discrepancia entre las salidas de efectivo para gastos administrativos y de programas y las entradas de efectivo provenientes de contribuciones voluntarias. Si bien las salidas de efectivo han tendido a repartirse uniformemente a lo largo del año, el pago de las contribuciones voluntarias se viene concentrando cada vez más en el término del año civil. Como el PNUD no está facultado para contratar préstamos que le permitan hacer frente a las fluctuaciones estacionales de la corriente de efectivo, cuando estas fluctuaciones causen una escasez temporal de efectivo, para atender a sus obligaciones normales la organización tendrá que recurrir a la Reserva Operacional.

35. Sobre la base de un análisis de la posición mensual del PNUD en lo relativo a las corrientes de efectivo durante un período de cinco años, que demostró que en diversos momentos hubo diferencias de hasta el 15% entre las entradas y las salidas de efectivo, el Administrador considera que debería mantenerse un componente de la Reserva Operacional equivalente a las necesidades de efectivo de un mes. Dada la importancia fundamental de este elemento de la Reserva, convendría calcular su monto con arreglo a la cifra más reciente de los gastos en un año completo. Puesto que en 1997 los gastos totales con cargo a los recursos ordinarios ascendieron a 961 millones de dólares, el equivalente de un mes sería 80 millones de dólares.

36. con arreglo a la fórmula revisada propuesta por el Administrador, la Reserva Operacional sería de 206 millones de dólares en 1998, o sea 26 millones más que la cifra de 180 millones de dólares calculada mediante la fórmula vigente (véase el cuadro 1).

Utilización de la Reserva Operacional

37. De conformidad con el párrafo 12.2, del Reglamento Financiero, incumbe al Administrador la decisión de retirar fondos de la Reserva Operacional. El Administrador dará cuenta de todos los retiros de fondos a la Junta Ejecutiva en su período ordinario de sesiones siguiente y, entre períodos de sesiones, a los miembros de la Junta cuando la situación, a juicio del Administrador, así lo requiera. Cuando el Administrador notifica a la Junta la utilización de recursos de la Reserva Operacional, al mismo tiempo le indica el plazo y la manera en que, a su juicio, deberán reponerse esos recursos.

38. El Administrador se propone utilizar los recursos de la Reserva Operacional para reducir al mínimo los efectos negativos de los riesgos financieros que

/...

cubre la Reserva para la ejecución de los programas. Sólo se retirarán fondos de la Reserva Operacional cuando los recursos ordinarios disponibles estén agotados, y el retiro se realizará mediante una transferencia de la Reserva Operacional a los recursos ordinarios del PNUD, que se anotará como tal en los estados financieros.

C. Fórmula para la reserva de otros recursos

39. De conformidad con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del PNUD, las actividades con cargo a otros recursos deben estar plenamente financiadas, lo que significa que los fondos deben recibirse antes de que empiece la ejecución de las actividades. Por lo tanto, muchos de los riesgos relativos a los ingresos que existen con las actividades imputadas a los recursos ordinarios no existen en el caso de las financiadas con otros recursos. No obstante, sí existen riesgos relacionados con el gasto, riesgos estructurales y, en cierta medida, riesgos relacionados con las obligaciones, por lo que una gestión prudente exigirá la protección contra estos riesgos mediante una reserva financiera.

Riesgos relacionados con los gastos

40. El Administrador recomienda que se establezca un componente de reserva para los riesgos relacionados con los gastos, reservando un 2% del promedio de los gastos totales efectuados en los tres años anteriores para actividades que prevén una participación en la financiación de los gastos y actividades relacionadas con los fondos fiduciarios, y redondeando la cifra al millón de dólares más próximo. La fórmula propuesta para la Reserva Operacional destinada a actividades financiadas con cargo a los recursos ordinarios también incluye un componente de reserva del 2% en concepto de riesgos relacionados con los gastos. Por ejemplo, si se aplicara la fórmula en 1998, este componente ascendería a 19 millones de dólares, que se calcularían de la siguiente manera:

Gastos

(En millones de dólares EE.UU.)

1997	1 139	
1996	925	
1995	733	
Media de los tres años		932
Reserva del 2%		19

Riesgos relacionados con las obligaciones y riesgos estructurales

41. En lo que respecta a otros recursos, los riesgos relacionados con las obligaciones financieras son los debidos al fraude, las irregularidades en la gestión o la mala gestión de los recursos de los fondos fiduciarios, y que por lo tanto podrían dar lugar a una reclamación contra el PNUD. Los riesgos

/...

estructurales son los derivados de los gastos administrativos que entrañan las actividades de los programas financiadas con otros recursos. Los gastos de personal y otros gastos administrativos, como los relativos a los locales de oficinas, se financian con cargo a los gastos de apoyo administrativos imputados a los acuerdos de participación en la financiación de los gastos y fondos fiduciarios, y se contabilizan como ingresos extrapresupuestarios. En caso de que estos ingresos dejaran de percibirse temporal o definitivamente debido a circunstancias ajenas a la voluntad del PNUD, seguiría siendo necesario efectuar importantes gastos administrativos para cumplir las obligaciones contraídas.

42. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones administrativas, incluso en el peor de los casos, sin que haya que recurrir a los recursos ordinarios del PNUD, el Administrador cree que sería necesario disponer de fondos suficientes para cubrir estos gastos durante un período de un año. Actualmente, la cantidad sería de 30 millones de dólares.

43. Para tener plenamente en cuenta los riesgos mencionados (gastos, obligaciones financieras y factores estructurales) y considerando la situación financiera de 1998, la reserva para otros recursos debería ascender a 49 millones de dólares, calculados de la siguiente manera:

	<u>Millones de dólares</u> <u>EE.UU.</u>
Componente de gastos	19
Componente de obligaciones y de factores estructurales	<u>30</u>
Total	49

Financiación y utilización de la Reserva de otros recursos

44. En reconocimiento de los riesgos relacionados con la aceptación y gestión de otros recursos por parte del PNUD en los países en que se ha generado la mayor parte de los gastos, el Administrador ha venido reservando oficiosamente un porcentaje de los ingresos extrapresupuestarios derivados de los honorarios que percibe el PNUD. El Administrador tiene la intención de destinar a reserva los fondos que anteriormente habían servido para estos fines.

45. La Dirección de Planificación y Gestión de Recursos (BPBU) está revisando actualmente las normas y mecanismos de recuperación de costos del PNUD, incluido el sistema de honorarios. Esta revisión también tendrá en cuenta la necesidad de establecer una reserva para los riesgos relacionados con otros recursos.

D. Fórmula para la liquidez

46. Como se ha indicado anteriormente, la liquidez es la cantidad total de efectivo e inversiones de que se dispone en un momento dado, y puede definirse también como la suma de las reservas y el capital circulante. En su evaluación de los riesgos financieros del PNUD, la empresa internacional de consultores contratada por el Administrador recomendó que las organizaciones como el PNUD,

/...

que no tienen acceso a los mercados de capital ni pueden pedir préstamos bancarios para cubrir sus necesidades periódicas de liquidez, mantuvieran una reserva de liquidez equivalente a los gastos correspondientes a un período de 6 a 12 meses, lo que representaría un nivel prudente. Basándose en esta evaluación, el Administrador opina que el PNUD debería procurar mantener su liquidez dentro de estos límites. Hay que destacar que: a) el nivel de liquidez del PNUD depende en gran parte de la puntualidad con que se paguen las contribuciones voluntarias, y b) que la organización debe contar con un volumen suficiente de capital circulante para poder funcionar de manera eficaz. El PNUD gasta aproximadamente 80 millones de dólares al mes, y, si los recursos en efectivo comenzaran a escasear, el Administrador debería disponer del tiempo suficiente para emprender medidas correctivas.

47. El Administrador insiste en que la reserva de liquidez recomendada no sería una cantidad obligatoria. En efecto, los niveles de liquidez fluctúan por distintas razones, muchas de las cuales son de carácter cíclico. Sin embargo, si el nivel de liquidez supera los límites indicativos, o queda por debajo de ellos, es señal de que el PNUD debe tomar medidas al respecto. Por ejemplo, si la liquidez cae por debajo del equivalente de cuatro meses de gastos y si las razones del descenso lo justifican, el administrador podría abrir negociaciones con los donantes para acelerar el pago de las contribuciones. De la misma manera, un aumento de liquidez puede ser una indicación de que existen problemas de ejecución y que, por lo tanto, quizás sea necesario adoptar medidas correctivas en cuanto a la programación o a la ejecución de los programas.

48. En 1997, los gastos administrativos y de programas ascendieron a 960 millones de dólares. Esto significa que la liquidez recomendada para 1998 debería situarse entre los 480 y los 960 millones de dólares. La diferencia entre la liquidez y la reserva representa el capital circulante disponible para costear las operaciones de la organización. Por ejemplo, una liquidez de 480 millones de dólares, menos una reserva de 206 millones de dólares, calculada según la fórmula propuesta para la Reserva Operacional, daría como resultado unos 274 millones de dólares de capital de operaciones, cantidad que equivale actualmente a unos tres meses y medio de salidas de efectivo. En el momento en que se preparaba el presente informe, la liquidez real en recursos ordinarios del PNUD ascendía a unos 447 millones de dólares, que bastan para cubrir las necesidades durante unos cinco meses y medio. De esta cantidad, 206 millones de dólares, o el equivalente a tres meses de gastos, representarían el capital de operaciones.

49. Es importante tomar nota de la distinción entre la liquidez y el saldo de los recursos no utilizados. En el documento DP/1998/34, el Administrador prevé que el balance de los recursos del PNUD no utilizados y disponibles para programas habrá descendido a cero a finales de 1999. En tal caso, el PNUD seguiría teniendo un nivel positivo de liquidez, que probablemente equivaldría al mínimo aceptable (seis meses), puesto que seguiría disponiendo de los fondos de la Reserva Operacional no programable y cierta cantidad de capital circulante correspondiente a los gastos no desembolsados.

50. Liquidez de otros recursos. En 1997, los gastos con cargo a otros recursos ascendieron a 1.100 millones de dólares. Por consiguiente, el nivel de liquidez recomendado para esta partida se sitúa entre los 550 y los 1.100 millones de dólares. Como se menciona más arriba, la liquidez menos las reservas representa

el capital circulante disponible para costear las operaciones de la organización. Una liquidez de 550 millones de dólares, menos los 49 millones de dólares propuestos para la reserva de otros recursos, daría un capital circulante de 501 millones de dólares. Tendiendo en cuenta que las actividades plenamente financiadas requieren, por definición, que los fondos se reciban antes de contraer cualquier compromiso, es de prever un nivel de capital circulante más alto. En efecto, en el momento en que se preparaba el presente informe, la liquidez de otros recursos ascendía aproximadamente a 950 millones de dólares, lo suficiente para cubrir los gastos durante nueve meses, tras establecer la reserva propuesta de 49 millones de dólares.

51. Liquidez de los fondos administrados por el PNUD. El Administrador considera que la idea de mantener ciertos niveles de liquidez es igualmente válida para todos los fondos administrados por el PNUD y que, por lo tanto, debería aplicarse a cada uno de ellos individualmente. El presente informe no incluye una evaluación de los riesgos correspondientes a los fondos administrados por el PNUD; ésta debería realizarse en el futuro y debería tener en cuenta el nivel de liquidez y las reservas que se consideran necesarias para cubrir los riesgos de cada fondo. Algunos de los fondos administrados por el PNUD ya han establecido unos niveles de reservas para gastos imprevistos (por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización).

52. En los cuadros 1 y 2 se resume la aplicación de la fórmula propuesta por el PNUD. Los cálculos se han realizado con variables financieras de 1995 a 1997, aplicadas al contexto de 1998.

Cuadro 1. Resumen de los componentes de liquidez - Recursos ordinarios, 1998

		<u>6 meses</u>	<u>12 meses</u>
		(En millones de dólares EE.UU.)	
Niveles de liquidez (6 a 12 meses de gastos de administración y de programas)		480	960
de los cuales:			
Reserva Operacional -			
Componente de ingresos	84		
Componente de gastos	17		
Varios	25		
Componente de liquidez	80	206	206
Capital circulante		274	754

Cuadro 2. Resumen de los componentes de liquidez - Otros recursos

		<u>6 meses</u>	<u>12 meses</u>
		(En millones de dólares EE.UU.)	
Niveles de liquidez (6 a 12 meses de gastos)		550	1 100
de los cuales:			
Reserva -			
Componente de gastos	19		
Componente de obligaciones financieras y factores estructurales	30	49	49
Capital circulante		501	1 051

VI. NIVELES RECOMENDADOS DE LIQUIDEZ, CAPITAL CIRCULANTE Y RESERVAS

53. Basándose en el precedente examen, el Administrador recomienda a la Junta Ejecutiva lo siguiente:

a) Una base amplia para las tenencias de liquidez sería una cantidad equivalente a 6-12 meses de gastos anuales;

b) La liquidez se define como la suma del capital circulante y las reservas;

54. El Administrador recomienda que:

a) Se reserven fondos líquidos para la Reserva Operacional, con arreglo a la fórmula descrita en el capítulo V. Utilizando dicha fórmula se habría establecido una Reserva Operacional de 206 millones de dólares para 1998;

b) Se establezca una reserva para actividades financiadas con otros recursos, sobre la base de la fórmula descrita en el capítulo V. Los fondos para dicha reserva provendrían de una transferencia de la cuenta extrapresupuestaria, conforme a una modalidad adecuada de recuperación de costos. Para 1998, la Reserva de otros recursos habría sido de 49 millones de dólares.

VII. RECOMENDACIONES A LA JUNTA EJECUTIVA

55. Se recomienda a la Junta Ejecutiva que:

a) Tome nota del informe del Administrador;

b) Tome nota asimismo de las medidas recomendadas por el Administrador para determinar la liquidez del PNUD;

c) Apoye la recomendación del Administrador de que se establezca una reserva para actividades financiadas con otros recursos y un mecanismo de provisión de fondos para esta reserva;

d) Tome nota de la fórmula recomendada para el cálculo de la reserva Operacional y de la intención del PNUD de incluirla en la Reglamentación Financiera Detallada.

Notas

¹ Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, Cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 6A (E/4884/Rev.1), pág. 39.

² Ibíd., Sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 2A (E/5846/Rev.1), pág. 23.
