



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
31 de octubre de 2000
Español
Original: inglés

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2001

22 a 26 y 29 de enero de 2001

Tema 9 del programa provisional*

Establecimiento de una reserva operacional

Resumen

El presente informe se ha preparado en respuesta a la recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de que se analicen las ventajas e inconvenientes que supondría establecer una reserva operacional tanto para los recursos ordinarios como para otros recursos (E/ICEF/1999/AB/L.10, párr. 9).

En el análisis se tiene en cuenta que las planificaciones financiera y de programas del UNICEF suelen presentarse a la Junta Ejecutiva en diversos documentos relacionados entre sí a fin de facilitar su examen. Esta comunicación directa con la Junta permite que los planes de gastos se basen en previsiones razonables de ingresos.

El UNICEF tiene una larga tradición de gestionar sus necesidades y corrientes de efectivo mediante una planificación eficaz. Las mejoras de los sistemas de gestión financiera del UNICEF, junto con el mayor apoyo de los gobiernos y los comités nacionales, harán aumentar la capacidad del UNICEF para gestionar los recursos de efectivo con mayor eficacia, por lo que de momento no será necesario establecer una reserva operacional de fondos.

* E/ICEF/2001/2.

I. Introducción

1. Por recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (E/ICEF/1999/AB/L.10, párr. 9), el UNICEF ha examinado su política de no tener una reserva operacional para los recursos ordinarios ni para otros recursos. Varias organizaciones de las Naciones Unidas tienen una reserva de ese tipo, pero el UNICEF, con la aprobación de la Junta Ejecutiva, optó por gestionar su plan de gastos y su margen de liquidez sin ese tipo de partida presupuestaria. La Junta estudió la cuestión por última vez en 1987 (E/ICEF/1987/AB/L.9) y aprobó, con un pequeño ajuste, que se mantuviera la política de liquidez que se estaba empleando por considerarla adecuada para satisfacer las necesidades de corriente de efectivo del UNICEF (E/ICEF/1987/11, decisión 1987/14).

2. Una reserva operacional de fondos es una cuenta de balance establecida que permite mantener una cantidad de fondos determinada al margen de otros efectivos para cubrir los déficit a corto plazo no previstos entre la recaudación de efectivo y las obligaciones de desembolso.

3. El UNICEF emplea diversas técnicas y procesos de gestión financiera para planificar sus necesidades de gastos frente a las previsiones razonables de ingresos. Entre esos instrumentos de gestión financiera cabe destacar el plan financiero de mediano plazo aprobado por la Junta, que se actualiza todos los años; el marco de financiación plurianual; las recomendaciones sobre los programas por países; y el presupuesto de apoyo bienal. Junto con el análisis crítico y las deliberaciones de la Junta, esos documentos clave de planificación financiera han sido indispensables para lograr una gestión financiera global responsable y para aprovechar al máximo los recursos de los programas, dentro de las limitaciones de disponibilidad y capacidad de previsión de recursos.

4. A falta de una reserva operacional y de autoridad para tomar prestados fondos para abordar las necesidades de liquidez a corto plazo, el UNICEF reúne fondos suficientes en efectivo con la gestión de procesos de planificación financiera para controlar las necesidades de programación dentro de unas previsiones razonables de corriente de efectivo sobre la base de las promesas financieras hechas por los donantes.

5. El objetivo del presente examen es formular una recomendación relativa a la forma en que el UNICEF debe gestionar su liquidez financiera en el futuro para seguir apoyando el aprovechamiento y la continuidad de los programas, al tiempo que goza de flexibilidad para abordar las necesidades de corriente de efectivo a corto plazo.

II. Examen del marco de gestión financiera existente

6. El plan financiero de mediano plazo es un plan de ingresos y gastos cuatrienal renovable en virtud del cual se determinan los niveles aceptables de recursos ordinarios para los programas, señalados en las diversas recomendaciones sobre los programas por países y en el presupuesto de apoyo bienal. El plan se actualiza y se presenta a la Junta Ejecutiva todos los años para que las previsiones se ajusten a la realidad y a las expectativas de la Junta.

7. El marco de financiación plurianual (E/ICEF/2000/5), aprobado en el primer período ordinario de sesiones de 2000 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/2000/8/Rev.1, decisión 2000/3), se preparó en consulta con los miembros de la Junta para incrementar los niveles y la capacidad de previsión de los recursos ordinarios. La reunión anual sobre promesas de contribuciones es uno de los elementos del marco de financiación plurianual. En esa reunión, se espera que los donantes hagan promesas sobre el nivel de financiación y presenten calendarios de pago para el año siguiente, y también que hagan promesas u ofrezcan una indicación para los tres años siguientes. Esa capacidad de previsión tiene una gran importancia para el UNICEF, ya que le permite planificar los programas con seguridad y mejorar la gestión de la corriente de efectivo.

8. Se elabora un programa de cooperación para cada país en consulta con las autoridades nacionales. En las recomendaciones sobre los programas por países, que se presentan a la Junta Ejecutiva para que las apruebe se precisan los resultados que se han de lograr y los recursos financieros necesarios para tal fin. Las previsiones financieras que figuran en las recomendaciones son estimaciones basadas en la información más fidedigna disponible a la sazón, pues se calculan para un plazo de hasta cinco años, y en el momento de la estimación no se sabe con certeza absoluta cuál será la disponibilidad real de ingresos. La asignación de recursos ordinarios a cada programa se determina mediante la aplicación de una fórmula modificada y aprobada por la Junta Ejecutiva en su período sesiones de 1997 (E/ICEF/1997/P/ L.17 y E/ICEF/1997/12/Rev.1, decisión 1997/18).

9. El presupuesto de apoyo bienal se presenta cada dos años a la Junta Ejecutiva para que lo apruebe. En ese documento figuran el presupuesto bienal de recursos ordinarios del programa, de apoyo al programa, y de gestión y administración de la organización. Las previsiones de recursos que se incluyen en el presupuesto se basan en el plan financiero de mediano plazo más reciente aprobado por la Junta Ejecutiva.

10. El Sistema de Gestión de Programas y el sistema financiero y logístico han mejorado considerablemente la capacidad del UNICEF para supervisar las actividades sobre el terreno de forma constante y para gestionar el volumen de recursos con los que atender a los cambios en las circunstancias. Se dispone de información actualizada para hacer un seguimiento del empleo de los recursos y determinar la acumulación de recursos infrautilizados.

III. Política de liquidez existente

11. El UNICEF presentó propuestas a la Junta Ejecutiva en 1980 y 1981 relativas a la autoridad para negociar líneas de crédito contingentes a fin de atender el desequilibrio estacional de corriente de fondos. En 1981, la Junta decidió que no era necesario tener una línea de crédito contingente (E/ICEF/685, párr. 205). Para abordar la cuestión de la liquidez, la Junta recomendó a los gobiernos y a los comités nacionales que enviaran sus remesas de fondos al UNICEF lo antes posible.

12. En 1986, la Junta Ejecutiva del UNICEF, al observar que la crisis financiera que afectaba a las Naciones Unidas podría tener consecuencias para el UNICEF y sus políticas de liquidez, pidió que se le presentara un examen de esas políticas en su período de sesiones de 1987 (E/ICEF/1986/12, párrs. 175 y 176). En su período de sesiones de 1987, la Junta examinó y aprobó:

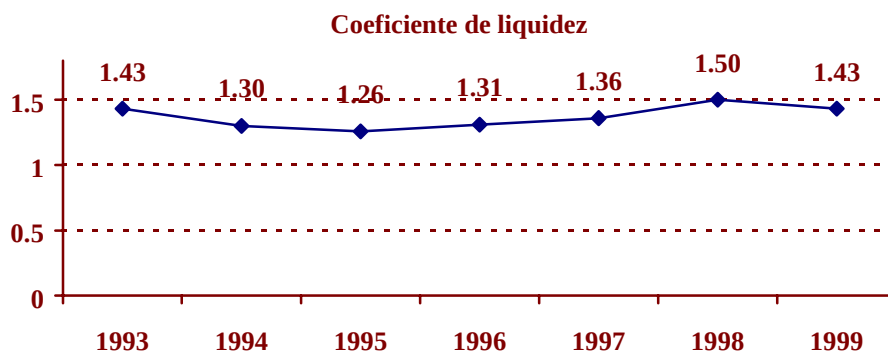
a) La continuación de la política de liquidez existente;

b) El aumento del margen de liquidez convertible al fin del año para los saldos en efectivo de recursos ordinarios de un 8% a un 10% de los ingresos de recursos ordinarios de los años siguientes.

13. La política de liquidez se limita a los recursos ordinarios porque otros recursos deben ser autofinanciados, y existe la norma de que los fondos deben recibirse con antelación a cualquier obligación o gasto del UNICEF. En el contexto de la política de liquidez se asume que el UNICEF aúna sus recursos financieros y puede utilizar temporalmente un máximo del 50% de otros recursos disponibles en un ejercicio económico para compensar los desequilibrios a corto plazo entre los gastos y los ingresos con cargo a los recursos ordinarios.

14. Dentro de los parámetros operacionales existentes, la norma para el coeficiente de liquidez de los demás recursos es 1 a 1, esto es, puede preverse que el activo a corto plazo sea igual a las obligaciones a corto plazo; por consiguiente, el coeficiente de liquidez de otros recursos nunca será superior al 1 a 1. En cuanto a los recursos ordinarios, el coeficiente de liquidez debe ser de al menos 1 a 1, aunque unos principios de gestión financiera prudentes dictarían un coeficiente de 1,5 a 1 para dar cabida a las variaciones en las fechas de recepción del efectivo. Puesto que la proporción existente entre los recursos ordinarios y otros recursos es prácticamente igual, el resultado sería un coeficiente combinado de liquidez de aproximadamente 1,25 a 1, lo cual resulta muy deseable. El coeficiente pasa a ser una solución intermedia entre la medida de retener un exceso de efectivo no utilizado y el hecho de no disponer de efectivo suficiente para atender las obligaciones existentes. Se trata de un equilibrio que debe examinarse desde el punto de vista de sus repercusiones en la aplicación de los programas. Desde esa perspectiva, cada dólar retenido para apoyar la liquidez es un dólar que no puede emplearse en la iniciativa programática de la organización.

15. El coeficiente combinado de liquidez del UNICEF correspondiente al período 1993–1999 osciló entre un mínimo de 1,26 a 1 y un máximo de 1,50 a 1. En 1999 fue de 1,43 a 1. Como se indica a continuación, los coeficientes de liquidez obtenidos en esos años están por debajo del nivel deseable.



16. Los márgenes de liquidez y la reserva operacional sólo pueden emplearse para atender desequilibrios temporales entre la entrada y la salida de recursos. Los desequilibrios que no tengan un carácter temporal deberán solucionarse mediante un aumento de los ingresos o una reducción de la programación. Los márgenes de liquidez y las reservas únicamente permiten que los gestores dispongan de más tiempo para reaccionar y realizar ajustes a más largo plazo.

IV. Elementos clave que hay que tener en cuenta

17. La capacidad de previsión resulta clave para establecer el equilibrio entre la planificación de ingresos y la de gastos, y debe considerarse tanto a nivel interno como externo. Dentro del UNICEF, los nuevos sistemas de información están mejorando el acceso a la información oportuna para poder gestionar el efectivo con mayor eficacia. A nivel externo, el UNICEF se esfuerza por mejorar la capacidad de previsión de los ingresos con arreglo a los principios recogidos en el nuevo marco de financiación plurianual.

18. Los desequilibrios a corto plazo entre los ingresos y los gastos pueden solucionarse mediante la utilización de capital circulante (el conjunto de recursos financieros de que dispone una organización y que puede emplear para atender sus obligaciones a corto plazo). Esta es la técnica principal que ha empleado el UNICEF durante 53 años.

19. La elaboración de un calendario acordado previamente para la transferencia de los recursos aportados por los donantes sería de gran ayuda a la organización para abordar las necesidades de efectivo y reducir el volumen de capital circulante necesario para sufragar los gastos. En los comités nacionales se está introduciendo un calendario mejorado para las transferencias de efectivo, en el contexto de los nuevos acuerdos de acreditación, en el que se establece que las transferencias al UNICEF se hagan trimestralmente en lugar de anualmente. Los gobiernos donantes han comenzado a asumir compromisos de atenerse a los calendarios de transferencias de recursos como parte del proceso del marco de financiación plurianual. En 2000, 10 países se comprometieron a presentar calendarios; y las promesas de contribución de esos 10 países representaron aproximadamente el 72% del total de 337 millones de dólares prometidos por los gobiernos donantes.

20. El componente de otros recursos de los ingresos ha aumentado de forma irregular como porcentaje del total de recursos. En 1993, los otros recursos supusieron el 41% de los recursos totales; en 1999, aumentaron al 47%. Mientras que los otros recursos se incrementaron un 48% entre 1993 y 1999, los recursos ordinarios únicamente aumentaron un 16%. Por lo general, esa pauta variable hace aumentar el conjunto de efectivo disponible porque los otros recursos suelen aportarse con antelación a la etapa de obligaciones del ciclo de gastos.

Cambio en la proporción de ingresos

(En millones de dólares EE.UU.)

<i>Año</i>	<i>Recursos ordinarios</i>	<i>Otros recursos</i>	<i>Ingresos totales</i>	<i>Porcentaje de otros recursos de los ingresos totales</i>
1993	509	357	866	41
1994	535	471	1 006	47
1995	537	474	1 011	47
1996	551	393	944	42
1997	547	355	902	39
1998	571	395	966	41
1999	589	529	1 118	47

21. En ese mismo período de siete años se registró un cambio de grandes proporciones en la procedencia de los ingresos de recursos ordinarios. El sector privado, que en 1993 representaba el 19% de los recursos ordinarios, pasó a representar el 34% en 1999. El hecho de que esa fuente cada vez mayor de ingresos haga aportaciones trimestrales permitirá que la corriente de efectivo sea más fluida y previsible.

Ingresos de recursos ordinarios

(En millones de dólares EE.UU.)

<i>Año</i>	<i>Contribuciones voluntarias</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>Total de ingresos de recursos ordinarios</i>	<i>Porcentaje del sector privado de los ingresos de recursos ordinarios</i>
1993	384	95	30	509	19
1994	377	113	45	535	21
1995	367	132	38	537	25
1996	365	150	36	551	27
1997	360	160	27	547	29
1998	346	180	45	571	32
1999	348	203	38	589	34

V. Gestión de la liquidez en otros organismos de las Naciones Unidas financiados con aportaciones voluntarias

22. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha establecido una reserva de fondos para que los programas a corto plazo sigan ejecutándose con arreglo a los niveles previstos en caso de que surjan desequilibrios entre los ingresos y los gastos. A finales de 1999, la reserva ascendía a 180 millones de dólares. El cálculo de la reserva para los recursos ordinarios es la suma de los siguientes componentes:

a) Componente de ingresos. El equivalente del 10% del promedio de las contribuciones voluntarias anuales recibidas durante los tres últimos años, redondeado a la cifra en millones más próxima;

b) Componente de gastos. El equivalente del 2% del promedio de los gastos totales anuales de los tres últimos años;

c) Componente de obligaciones y riesgos estructurales. El equivalente del 10% de la suma de los componentes de ingresos y gastos, redondeado a la cifra en millones más próxima;

d) Componente de corriente de efectivo. El equivalente de las necesidades en efectivo correspondientes a un mes, calculado como la doceava parte de los gastos totales del año más reciente, redondeado a la cifra en millones más próxima.

23. El Programa Mundial de Alimentos tiene una reserva operacional de fondos con un saldo de 57 millones de dólares. La reserva se emplea para cubrir los déficit de efectivo con cargo a las contribuciones confirmadas pero no recaudadas. El efectivo se devuelve a la reserva cuando se reciben los fondos de la contribución confirmada. En la actualidad no existe ninguna disposición para reponer la reserva en caso de que no se pueda recaudar la contribución.

24. La Organización Mundial de la Salud tiene un fondo de capital circulante en el que había 31 millones de dólares a finales de 1999. Con el fondo se financia la ejecución del presupuesto ordinario en espera de recibir las contribuciones señaladas. No hay una reserva para contribuciones voluntarias.

25. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene un fondo de operaciones y de garantía y una reserva operacional. El primero tiene un volumen, establecido por el Comité Ejecutivo, de 50 millones de dólares, y la segunda debe constituirse con un 10% de las actividades programadas propuestas en el presupuesto anual por programas que se presenta para su aprobación. La reserva operacional debe ascender a 10 millones de dólares como mínimo. En 2000, el nivel real era de 82,1 millones de dólares.

VI. Opciones

26. El UNICEF necesita una estrategia para abordar los desequilibrios periódicos entre la recaudación de fondos y las necesidades de gastos. Si los desequilibrios tienen una duración mayor será preciso introducir cambios de carácter más permanente en los niveles de ingresos o de programación. Aunque, gracias al acceso a la información y a las promesas y los calendarios plurianuales de los donantes, los desequilibrios a corto plazo serán menos frecuentes y tendrán un volumen menor, nunca se podrán eliminar por completo. Las opciones disponibles para abordar los posibles desfases a corto plazo son mantener el sistema actual o crear una reserva operacional de fondos.

Opción 1 – Mantener el sistema actual

27. El UNICEF puede continuar gestionando su margen de liquidez a corto plazo en función de la corriente de efectivo. El margen actual de liquidez del 10%¹, junto con la norma de haber recibido las contribuciones de otros recursos antes de asumir

¹ En la política de liquidez del UNICEF se recomienda que el saldo mínimo de efectivo convertible de recursos ordinarios al final del año sea igual al 10% de los ingresos de recursos ordinarios previstos.

compromisos, debería permitir contar con fondos suficientes para cubrir los déficit a corto plazo.

28. Además, el aumento de la capacidad para prever los ingresos y los calendarios de pagos que proporciona el marco de financiación plurianual, así como las corrientes de fondos trimestrales procedentes de los comités nacionales, ayudarán al UNICEF a gestionar sus necesidades de corriente de efectivo. Asimismo, los nuevos sistemas de gestión financiera permitirán disponer de una información financiera más exacta y oportuna sobre el total de actividades de la organización a fin de fomentar una gestión más eficaz del efectivo.

29. El mantenimiento del sistema actual no comportaría un cambio en la cantidad de gastos previstos de los programas correspondientes al período 2001–2003.

Opción 2 – Establecer una reserva operacional de fondos

30. La medida de establecer una reserva operacional de fondos iría unida a todos los elementos mencionados en la opción 1, con la salvedad de que se eliminaría el margen de liquidez del 10% al final del año establecido en 1987, por no ser ya necesario. No obstante, el UNICEF tendría que mantener un volumen suficiente de capital circulante para cubrir las necesidades de efectivo diarias.

31. La determinación del nivel adecuado de la reserva está supeditada a diversos supuestos. Podría ser, por ejemplo, un mes de gastos de recursos ordinarios para cubrir las demoras en la recaudación de fondos y la disminución imprevista de ingresos por un total de 47 millones de dólares aproximadamente en los niveles de gastos del año 2000. Esa asignación de las sumas percibidas no podría transferirse a una reserva en un año, por lo que su creación debería hacerse por etapas durante varios años a fin de paliar las consecuencias que tendría en la programación. A menos que se produzca un aumento extraordinario de los ingresos de recursos ordinarios, sería razonable calcular que el plazo de constitución de la reserva sería de cuatro años a un promedio anual de 12 millones de dólares.

32. Con arreglo a ese supuesto, la aprobación y creación de una reserva operacional, si todos los factores se mantienen iguales, haría necesaria una reducción de 36 millones de dólares de los gastos previstos para 2001–2003.

VI. Recomendación

33. La Directora Ejecutiva recomienda a la Junta Ejecutiva que apruebe el proyecto de recomendación siguiente:

La Junta Ejecutiva

Decide que el UNICEF no establezca una reserva operacional de fondos. La financiación de esa reserva desviaría los recursos de los programas y tendría consecuencias negativas sin aportar ninguna ventaja. Además, las mejoras presentes y futuras en la capacidad de previsión de los ingresos percibidos en efectivo y la disponibilidad de datos procedentes de los nuevos sistemas de gestión financiera hacen innecesario el establecimiento de la reserva en este momento.