



Junta Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Distr. general
14 de septiembre de 2012
Español
Original: inglés

Segundo período anual de sesiones de 2012

28 a 30 de noviembre de 2012

Asuntos financieros, presupuestarios y administrativos

Método propuesto para calcular la reserva operacional de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Resumen

En el presente informe se expone el método propuesto para el cálculo de una reserva operacional en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 19.2 a) del reglamento financiero y reglamentación financiera detallada de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). El método propuesto se presenta a la Junta Ejecutiva de ONU-Mujeres para su examen.

La Junta Ejecutiva tal vez desee examinar y aprobar la metodología propuesta para el cálculo de la reserva operacional y el establecimiento de una reserva para locales de oficinas y viviendas sobre el terreno.



I. Introducción

1. En el párrafo 19.2 del reglamento financiero y reglamentación financiera detallada de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) se dispone lo siguiente:

“Dentro de la cuenta de ONU-Mujeres, se establecerán las siguientes reservas por las cuantías que determine la Junta Ejecutiva:

a) Una reserva operacional, cuya finalidad es garantizar la viabilidad y la integridad financieras de ONU-Mujeres. La reserva tendrá un régimen de financiación completa y constará de activos líquidos irrevocables y fácilmente disponibles. Los elementos que se podrán compensar y sufragar con esta reserva estarán limitados a los siguientes:

- i) Disminución o déficit de recursos;
- ii) Irregularidad en las corrientes de fondos;
- iii) Aumentos de los costos reales en relación con las estimaciones previstas o las fluctuaciones en la ejecución de los programas; y
- iv) Otras situaciones imprevistas que den lugar a la pérdida de recursos respecto de los cuales ONU-Mujeres haya contraído compromisos en relación con los programas.

La decisión de retirar fondos de la reserva operacional incumbirá exclusivamente al Secretario General Adjunto/Director Ejecutivo, que 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 Ejecutiva, según estipule esta o siempre y cuando la situación, a juicio del Secretario General Adjunto/Director Ejecutivo, lo justifique;

b) Una reserva con financiación completa para la vivienda local de personal de contratación internacional financiado por ONU-Mujeres y para locales de oficina; y

c) Otras reservas que pueda aprobar la Junta Ejecutiva.”

2. En lo que respecta al apartado b) del párrafo, el personal de contratación internacional es responsable de proveer su propia vivienda. A fines de 2011, las estimaciones de compromisos relativos a las oficinas sobre el terreno se mantenían relativamente bajas (1 millón de dólares para 2011). En la sección VII más adelante se propone una reserva separada para viviendas y locales de oficinas sobre el terreno.

3. Normalmente los recursos complementarios se acreditan a la cuenta de otros recursos antes de que ONU-Mujeres adquiera compromisos, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 3.7 b) del reglamento financiero y reglamentación financiera detallada de ONU-Mujeres, que dispone que “[L]as contribuciones [para otros recursos] deberán pagarse antes de que se asignen los créditos para ejecutar las actividades de programas previstas de ONU-Mujeres ...” Por lo tanto solo los recursos ordinarios (salvo las cuotas) se han tenido en cuenta al examinar la necesidad de una reserva operacional porque el riesgo de un déficit de caja en la cuenta de otros recursos es limitado.

II. Reserva operacional actual de ONU-Mujeres

4. El 1 de enero de 2011, cuando ONU-Mujeres inició sus funciones, se hizo una transferencia de 21 millones de dólares del antiguo Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), que este había destinado a reserva operacional. El método del UNIFEM para calcular la reserva operacional consistía en fijar un límite de tres años a los presupuestos de programas aprobados con cargo a los recursos ordinarios, y luego calcular la reserva operacional como la tercera parte del presupuesto de tres años, ajustada para tener en cuenta las tasas de ejecución previstas.

5. ONU-Mujeres se ha fusionado con cuatro entidades previamente diferenciadas del sistema de las Naciones Unidas, tomando como base su importante labor, que estaba centrada exclusivamente en la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer:

- a) La División para el Adelanto de la Mujer;
- b) El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer;
- c) La Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer;
- d) El UNIFEM.

6. ONU-Mujeres es, por consiguiente, fundamentalmente diferente del UNIFEM desde un punto de vista operacional. Por ejemplo, tiene una base de donantes más extensa y variada, una infraestructura de gestión y operacional ampliada, una presencia en oficinas sobre el terreno diferente y más amplia, con representantes designadas de ONU-Mujeres y nuevos procedimientos institucionales y arreglos de planificación de programas.

7. Es, por tanto, necesario redefinir el criterio aplicable a la reserva operacional. Uno de los objetivos principales a este respecto es maximizar los recursos disponibles para la programación, asegurando al mismo tiempo un nivel óptimo de reserva operacional que tenga plenamente en cuenta el perfil de riesgo de ONU-Mujeres y los efectos de los sistemas de planificación presupuestaria y gestión de la liquidez ya establecidos. Debido a que ONU-Mujeres entró en funciones solo el 1 de enero de 2011, se dispone de información financiera limitada a los fines del análisis histórico.

III. Métodos aplicados por algunas organizaciones seleccionadas de las Naciones Unidas

8. Como parte del análisis y como apoyo al proceso de adopción de decisiones, ONU-Mujeres ha examinado además las metodologías adoptadas por otras organizaciones de las Naciones Unidas para asegurarse de que aprovecha la experiencia de terceros al evaluar los riesgos que es preciso incluir, y de que se ha logrado un conocimiento a fondo de las opciones posibles. Estas organizaciones de las Naciones Unidas han sido elegidas porque representan un conjunto de entidades que, o bien tienen una estructura de financiación relativamente similar a la de ONU-Mujeres, o bien forman parte del proceso común de armonización presupuestaria. En

el anexo del presente documento se brinda un panorama detallado de las políticas adoptadas en la actualidad por las respectivas organizaciones. A continuación se presenta un resumen de las posiciones adoptadas:

<i>Organización</i>	<i>Reserva operacional</i>	<i>Liquidez</i>
UNICEF	n.a.	10% de los ingresos del ejercicio siguiente en concepto de recursos ordinarios
PNUD	Fórmula compleja basada en los riesgos	
UNFPA	20% neto de los ingresos en concepto de recursos ordinarios y una reserva para viviendas y locales de oficinas sobre el terreno	
ACNUR	10% de las actividades anuales presupuestadas de programas, o 10 millones de dólares, si esta cifra es mayor	Cantidad fija de 50 millones de dólares

IV. Consideraciones fundamentales y factores existentes de mitigación de los riesgos

9. Al examinar y evaluar el método preferido, se ha averiguado cuales son los procedimientos establecidos para minimizar la exposición de ONU-Mujeres al riesgo de liquidez, con el fin de facilitar una decisión sobre el nivel de protección operacional que se necesita en adelante. Los procesos ya establecidos dentro de la organización para mantener un estrecho control de su posición de caja y su capacidad para mantener las funciones operacionales son los siguientes:

a) Los desequilibrios de corto plazo entre los ingresos y los gastos se controlan principalmente mediante la utilización del capital de explotación (el conjunto de recursos financieros que mantiene una organización y que pueden utilizarse para atender a sus obligaciones de corto plazo);

b) En lo que respecta a los recursos ordinarios (con exclusión de las cuotas), la previsibilidad y la fiabilidad son esenciales para establecer el equilibrio entre la planificación de ingresos y de gastos. ONU-Mujeres alienta decididamente a que se hagan promesas multianuales y se amplíe la base de donantes. En 2011, 117 gobiernos contribuyeron a los recursos básicos, en comparación con 106 gobiernos donantes en 2010. De las contribuciones para recursos básicos de esos 117 gobiernos, 30 fueron presentadas como promesa multianual, mientras que al iniciar ONU-Mujeres sus funciones en 2010 muy pocas promesas de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos eran multianuales. Actualmente ONU-Mujeres ha obtenido promesas multianuales de seis donantes importantes, que representan una porción considerable (alrededor del 60%, por una cantidad aproximada de 72 millones de dólares) del total de su base de recursos ordinarios. Este es un hecho que aumentará la previsibilidad de la financiación de los recursos ordinarios para ONU-Mujeres;

c) A fines de 2011, el superávit acumulado (recursos no utilizados) de ONU-Mujeres ascendía aproximadamente a 41 millones de dólares disponibles en concepto de recursos ordinarios (con exclusión de las cuotas). Además, la reserva operacional existente de 21 millones de dólares transferida desde el UNIFEM se mantendrá, a menos que sea necesario utilizarla. Esos dos elementos brindan una seguridad considerable con respecto a las posibles repercusiones de los déficits o los retrasos en la recepción de fondos.

V. Marco de gestión financiera de ONU-Mujeres

10. ONU-Mujeres mantiene un estrecho control sobre los procesos de planificación y asignación de sus recursos ordinarios y además se asegura de que su gestión de la liquidez esté fuertemente controlada. Para lograrlo, y para minimizar el riesgo que existe en relación con los déficits de caja, se aplican las medidas siguientes:

a) **Presupuesto institucional.** El presupuesto institucional, que en su calidad de base operacional de ONU-Mujeres tiene prioridad respecto de los recursos ordinarios y asciende a un total de 132,3 millones de dólares en cifras netas (140,2 millones de dólares en cifras brutas) para el período 2012-2013, consta de consignaciones aprobadas por la Junta Ejecutiva sobre una base bienal, pero que se asignan a las distintas dependencias en forma anual. Por consiguiente, durante el primer año del ejercicio presupuestario ONU-Mujeres tiene flexibilidad para ajustar las asignaciones para el segundo año. Esto asegura la posibilidad de reducir los efectos negativos de cualquier disminución probable de los fondos mediante un examen minucioso de los elementos variables de los gastos de funcionamiento, en particular, y un control estricto de las normas de dotación de personal y de las contrataciones, si es necesario;

b) **Recursos ordinarios y asignaciones de los programas.** ONU-Mujeres solo realiza asignaciones anuales para los programas básicos en lugar de asignaciones multianuales, lo que permite que el nivel de recursos asignado a cada dependencia se modifique a medida de que cambian las circunstancias. Las asignaciones anuales se basan en programas de trabajo anuales, cada uno de los cuales es sometido a un examen detallado en la sede antes de su aprobación y de la asignación de los recursos. Como instrumento adicional de gestión de los riesgos, a comienzos del año se reserva como mínimo el 10% de los ingresos proyectados, lo que permite realizar ajustes en el cuarto trimestre si es necesario;

c) **Pronóstico de las corrientes de efectivo.** Se prepara un pronóstico mensual de las corrientes de efectivo a los fines de la información de gestión, teniendo en cuenta las entradas de fondos, todos los compromisos conocidos y las salidas de fondos previstas. Ese análisis da una indicación clara del nivel de ingresos y gastos previsto y de los saldos de caja que según las proyecciones estarán disponibles a finales del año. El examen del pronóstico de las corrientes de efectivo asegura que se puedan adoptar medidas oportunamente si se produce un déficit de financiación de los recursos ordinarios;

d) **Gestión de la liquidez.** A fines de 2010, ONU-Mujeres llevó a cuenta nueva 15 millones de dólares de superávit acumulado (recursos no utilizados) dentro de sus recursos ordinarios. A fines de 2011, esa cifra había aumentado a 41 millones de dólares, lo que es suficiente para cubrir aproximadamente cuatro meses de los

gastos anuales estimados. Eso, sumado al examen minucioso de las entradas de fondos, asegura todavía más que se pueda actuar con rapidez y decisión si se hace evidente que puede haber problemas de liquidez. El superávit acumulado es parte integral de los estados financieros, que lleva a cuenta nueva el saldo de recursos no utilizados. Esto se ajusta al modelo institucional de la organización, que opera sobre la base de compromisos multianuales, como resultado de lo cual los fondos se presupuestan pero no necesariamente se gastan en un período determinado.

11. ONU-Mujeres utiliza Atlas para la gestión de sus operaciones. Atlas es un sistema de planificación de los recursos institucionales, utilizado también por el PNUD y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El sistema Atlas facilita el seguimiento constante de la utilización de los recursos, y por lo tanto permite una gestión proactiva de los niveles de liquidez para responder al cambio de las circunstancias. Dentro de Atlas hay controles automáticos que limitan el riesgo de que los gastos excedan las asignaciones aprobadas. Esos controles aseguran que las oficinas sobre el terreno no puedan gastar más de su asignación presupuestaria original y, si fuera necesario, esa asignación se podría reducir. En la sede, la supervisión de los gastos significa que se pueden adoptar medidas si es probable que cualquiera de los sectores exceda el presupuesto.

12. Sobre la base del marco de gestión financiera actual descrito anteriormente y el examen ininterrumpido en curso de la capacidad operacional de ONU-Mujeres, se estima que una cobertura de cuatro meses de los gastos anuales estimados es un nivel adecuado y suficiente de recursos en efectivo disponibles.

VI. Reserva operacional propuesta

13. Teniendo en cuenta la estructura actual de gestión de la liquidez, el marco de gestión financiera, los métodos aplicados por otras organizaciones y la reserva operacional actual heredada del UNIFEM, ONU-Mujeres propone que se aplique una metodología que brinde cierto nivel de seguridad dentro del saldo de caja y minimice en la medida de lo posible el riesgo de que se produzcan déficits de caja. Para lograrlo, ONU-Mujeres propone lo siguiente:

a) Continuar aplicando los estrictos controles actuales de la gestión de la liquidez y manteniendo la disponibilidad de una cantidad equivalente a alrededor de cuatro meses de los gastos anuales estimados;

b) Obtener el 50% de ese saldo a partir del superávit acumulado que existe (recursos no utilizados) y mantener el 50% restante dentro de su reserva operacional, con sujeción a lo estipulado en el apartado c) que sigue;

c) Asegurar que la reserva operacional mantenga un saldo mínimo igual a los 21 millones de dólares arrastrados del UNIFEM.

14. Sobre la base de la propuesta que antecede, los posibles niveles de la reserva operacional para el período 2012-2013 serían los siguientes:

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

Año	<i>Ingresos en concepto de recursos ordinarios</i>	<i>Gastos anuales estimados</i>	<i>Cuatro meses de gastos anuales estimados</i>	<i>Financiación con cargo al superávit acumulado (50%)</i>	<i>Reserva operacional (el 50% o 21 millones de dólares, si esta cifra es mayor)</i>
2012	150,0	120,0	40,0	20,0	21,0
2013	200,0	160,0	53,3	26,7	26,7

15. Esta propuesta logra un enfoque equilibrado entre la liquidez actual y la gestión de la corriente de efectivo, sumado al mantenimiento y el aumento de la reserva operacional actual. Combina el enfoque adoptado por otras organizaciones y garantiza la minimización del riesgo de un déficit de caja para ONU-Mujeres.

VII. Reserva para locales de oficinas y viviendas sobre el terreno

16. De conformidad con el párrafo 19.2 del reglamento financiero se propone establecer una reserva para locales de oficina y viviendas sobre el terreno. Con el establecimiento de oficinas regionales y las posibilidades actuales de que aumente la participación en locales comunes de las Naciones Unidas, ONU-Mujeres puede incurrir en gastos adicionales para financiar la proporción que le corresponde, en caso necesario, de los costos de construcción conexos.

17. Se propone una reserva de 1 millón de dólares, contra la cual ONU-Mujeres puede retirar fondos, los que se repondrán con cargo al superávit acumulado sobre una base anual.

Anexo

Metodologías aplicadas por organizaciones similares a ONU-Mujeres

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) no tiene una reserva operacional, lo que se justifica por el hecho de que emplea técnicas y procesos de gestión financiera para planificar las necesidades de gastos contra las expectativas razonables de ingresos, al tiempo que maximiza los recursos disponibles para los programas. Las principales técnicas y procesos de gestión financiera son las siguientes:

a) Un plan financiero de mediano plazo, actualizado anualmente. Este es un plan renovable de ingresos y gastos para un período de cuatro años, que determina los niveles asequibles de recursos ordinarios para los programas;

b) Un marco de financiación multianual. La reunión anual sobre promesas de contribuciones es uno de los elementos del marco de financiación multianual, en la que se espera que los donantes contraigan compromisos sobre el nivel de financiación y establezcan calendarios de pago para el año siguiente, y compromisos o indicaciones para los tres años subsiguientes. Esa previsibilidad permite asegurar la planificación de programas y mejorar la gestión de las corrientes de efectivo;

c) Recomendaciones sobre los programas de los países, en que se indican los resultados que se han de lograr para cada país y los recursos financieros necesarios. Las proyecciones financieras incluidas en las recomendaciones son estimaciones basadas en la mejor información disponible en el momento porque son pronósticos para un período futuro de hasta cinco años, y las seguridades sobre los ingresos efectivos son limitadas en el momento de la estimación;

d) Cada dos años, un presupuesto institucional (anteriormente de apoyo bienal) aprobado, que incorpora el presupuesto proyectado pertinente de recursos ordinarios para el programa, el apoyo a los programas, y la gestión y administración de la organización;

e) Sistemas integrados financieros y de proyectos que permiten al UNICEF realizar un seguimiento constante de la utilización de los recursos y determinar si hay acumulación de recursos subutilizados sobre el terreno, y por consiguiente, administrar los niveles de efectivo para responder a la evolución de las circunstancias.

2. Para asegurar una liquidez suficiente, el UNICEF mantiene al cierre del ejercicio saldos en efectivo de los ingresos en concepto de recursos ordinarios, equivalentes aproximadamente al 10% de los ingresos previstos en ese concepto para el ejercicio siguiente.

Fondo de Población de las Naciones Unidas

3. La reserva operacional que mantiene el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) fue establecida con el propósito de garantizar la viabilidad y la integridad financieras de la organización. La reserva tiene un régimen de

financiación completa y consta de activos líquidos irrevocables y fácilmente disponibles. El nivel de la reserva operacional, establecido al final de cada ejercicio, se calcula en el 20% de los ingresos netos en concepto de contribuciones para recursos ordinarios correspondientes a ese ejercicio. Los elementos que se podrán compensar y cubrir con esta reserva son exclusivamente los siguientes:

- a) Disminución o déficit de recursos;
 - b) Irregularidad en las corrientes de fondos;
 - c) Aumentos de los costos reales en relación con las estimaciones previstas o las fluctuaciones en la ejecución de los programas; y
 - d) Otras situaciones imprevistas que den lugar a la pérdida de recursos respecto de los cuales ONU-Mujeres haya contraído compromisos en relación con los programas.
4. La decisión de retirar fondos de la reserva operacional incumbe únicamente al Director Ejecutivo, que debe dar cuenta de todos los retiros de fondos a la Junta Ejecutiva en su período ordinario de sesiones siguiente y entre períodos de sesiones.
5. La reserva se ha ido aumentando gradualmente, y anualmente se presenta información actualizada al Consejo de Administración, incluso sobre las adiciones y los retiros de fondos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

6. La reserva operacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establecida en 1970, consistía inicialmente en una cantidad fija (y no financiada) de 150 millones de dólares. Debido a que la reserva no estaba financiada, no se guardó una cantidad en efectivo que pudiera estar disponible para gastos de los programas. Solo después de sufrir una crisis de liquidez en 1975 comenzó el PNUD a financiar íntegramente su reserva operacional, comenzando con 15 millones de dólares en 1977. Se fijó un plazo de cuatro años, hasta 1980, al PNUD para que financiara plenamente los 150 millones de dólares.

7. En 1980 se adoptó una base porcentual fijada en la cifra más alta de entre el 25% de las contribuciones estimadas, o de los gastos estimados. Esa cantidad se redujo al 20% en 1990 debido a que la mejora de los sistemas y procedimientos de información permitían responder con más rapidez a los riesgos financieros adversos.

8. El criterio actual aplicado por el PNUD a la reserva operacional se definió en un documento presentado a su Junta Ejecutiva en 1999 (DP/1999/5/Rev.1), sobre la base de una evaluación del riesgo financiero. La fórmula es relativamente compleja, con elementos separados para los ingresos, los gastos, las obligaciones y los riesgos estructurales y relacionados con las corrientes de efectivo.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

9. La reserva operacional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) está establecida en su reglamentación financiera en 10 millones de dólares o el 10% de las actividades programadas

anuales previstas en el presupuesto anual por programas (pilares 1 y 2 del programa) si esta cifra es mayor. Para el ejercicio presupuestario de 2012, el nivel aprobado es de 248,8 millones de dólares. La reserva operacional se destina principalmente a financiar gastos imprevistos y urgentes que no estén programados, y por lo tanto no tiene el mismo propósito que la reserva operacional de ONU-Mujeres.

10. Más comparable es el Fondo de Operaciones y de Garantía del ACNUR, que se puede utilizar para la reposición de la reserva operacional y que generalmente proporciona fondos mientras se reciben las contribuciones prometidas, dentro de los límites estipulados en la reglamentación financiera¹, y para la reposición de la reserva operacional. El Fondo de Operaciones y de Garantía es una cantidad fija, establecida actualmente en 50 millones de dólares.

¹ Hasta un doceavo (8,3%) del presupuesto anual (todos los pilares) durante el ejercicio pero no más del 3% del presupuesto anual al cierre del ejercicio.