



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/113/Add.1
22 de junio de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Temas 99 y 120 de la lista preliminar*

ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO

DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

Ejecución nacional de los proyectos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General las observaciones del Comité Administrativo de Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Ejecución nacional de los proyectos" (A/50/113, anexo).

* A/50/50/Rev.1.

Anexo

OBSERVACIONES DEL COMITÉ ADMINISTRATIVO DE COORDINACIÓN
SOBRE EL INFORME DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN
TITULADO "EJECUCIÓN NACIONAL DE LOS PROYECTOS"

I. OBSERVACIONES GENERALES

1. El objetivo del presente informe, preparado por la Dependencia Común de Inspección (DCI) por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, es estudiar la evolución del método de la ejecución nacional de los proyectos establecido por la Asamblea General en el decenio de 1980, las funciones de los gobiernos, como agentes de ejecución de sus programas y proyectos y sus facultades en materia de elección de los agentes de ejecución y de realización de los proyectos, así como el papel de cada uno de los participantes en el proceso de la ejecución nacional de los proyectos, a saber, los gobiernos en su calidad de titulares de los proyectos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su calidad de suministrador principal de recursos y los organismos especializados, que ayudan a los países miembros a adquirir la capacidad técnica y de gestión que les permite ejecutar por sí mismos sus programas y proyectos.

2. El Inspector, teniendo presentes el modo en que respondieron a su cuestionario cierto número de gobiernos, el PNUD y los organismos especializados, sus propias investigaciones sobre el terreno y las conversaciones celebradas con determinados representantes residentes, funcionarios de los gobiernos y personal de las secretarías de las Naciones Unidas y los organismos especializados, ha llegado a la conclusión de que, en principio, la ejecución nacional de los programas y proyectos ha pasado a ser el modo usual de ejecutar los proyectos multilaterales que cuentan con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas. A juicio del inspector, el porcentaje promedio de proyectos ejecutados por los gobiernos, a pesar de que es aún relativamente bajo (15%), está aumentando considerablemente en todas las regiones. Por otra parte, el Inspector destaca que hay algunas dificultades y problemas en relación con el modo en que se está llevando a cabo la ejecución nacional de los proyectos. Entre ellos, figuran el diferente modo de concebir la ejecución nacional de los proyectos, la falta de cooperación y de coordinación que muchas veces existe entre los asociados y la escasa participación de los organismos especializados a todos los niveles del proceso de ejecución nacional de los proyectos. Teniendo presentes sus constataciones y la evaluación que realizó el Inspector ha formulado algunas recomendaciones a los gobiernos, los organismos especializados y el PNUD con objeto de que aumente la eficacia de este método relativamente nuevo de ejecución por los gobiernos de los proyectos de cooperación técnica financiados por el PNUD.

3. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) considera que el tema objeto del estudio tiene gran interés para todos los organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y, en particular, para los que llevan a cabo una activa labor de cooperación técnica con los Estados miembros, sobre todo con los países en desarrollo. El informe contiene gran número de datos útiles sobre muchos aspectos de la ejecución nacional de los proyectos.

4. El Comité Administrativo de Coordinación observa con agrado que en el informe se reconoce la importancia de la interpretación común de la ejecución nacional que hizo el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) en respuesta a una petición concreta que había formulado la Asamblea General en su resolución 47/199. En ese marco común, que sirve para recordar que corresponde primordialmente a los gobiernos hacerse cargo de la administración de sus programas y proyectos de desarrollo y rendir cuentas al respecto, se presta también especial atención a la función técnica que han de desempeñar los organismos especializados y se alienta a que participen activamente en la preparación y la evaluación técnica de los programas de los países. En el informe se analizan varios de los problemas con que tropieza la aplicación de la modalidad de la ejecución nacional y se delimitan debidamente las funciones que respectivamente corresponden a los gobiernos, al PNUD como principal organismo de financiación y a los organismos especializados, cuya labor conjunta debe constituir la piedra angular de la ejecución nacional.

5. A juicio de los miembros del CAC, en el informe se deducen conclusiones generalmente aceptables, sobre todo por lo que respecta a los proyectos financiados por el PNUD, cuya ejecución nacional se ha ido aceptando gradualmente y que en este momento parece contar con el pleno apoyo de las partes interesadas. Además, tal como destacó el Inspector, es preciso que se preste la debida atención al objetivo de lograr que las autoridades nacionales dispongan de la capacidad necesaria para hacerse cargo de la ejecución de los programas y proyectos. En consecuencia, los miembros del CAC están de acuerdo con la conclusión del estudio de que es preciso proseguir la labor encaminada a aumentar la capacidad nacional en materia de administración de proyectos y velar por que los organismos especializados estén en condiciones de contribuir eficazmente al respecto, particularmente mediante la prestación de servicios de apoyo técnico.

6. Los miembros del CAC se congratulan de que en el informe se reconozca la importancia de distintas iniciativas y cambios en relación con el enfoque general de las actividades operacionales, como la utilización de un método programático y la adopción de notas sobre la estrategia de los países, así como de los cambios dimanantes de la puesta en práctica de los nuevos arreglos para los gastos de apoyo del PNUD. Así pues, la utilización de la modalidad de la ejecución nacional debería examinarse en un contexto más amplio de iniciativas de apoyo recíproco.

7. A juicio del Comité Administrativo de Coordinación, el informe constituye una aportación al debate sobre esta cuestión que está teniendo lugar en diversos órganos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas y, en particular, en el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. El Comité respalda el contenido general de las conclusiones y recomendaciones, que son constructivas y justas, y está plenamente de acuerdo en que se puede y se debe hacer una importante labor para mejorar la situación de la ejecución nacional de los proyectos. No obstante, el valor del informe se ha visto mermado en cierta medida a causa de algunas contradicciones y de algunas opiniones que, por ser arbitrarias, no se pueden respaldar plenamente.

8. Antes que nada, algunos miembros del CAC consideran que habría sido útil que en el informe se hubiese hecho una distinción más precisa entre el enfoque programático y la ejecución de los proyectos. A este respecto, toman nota de

que, por ejemplo, los problemas que plantea la adscripción de personal de proyectos tal vez se puedan resolver parcialmente si se utiliza de manera más eficaz el enfoque programático en substitución del enfoque de los proyectos, dado que, con arreglo al enfoque programático, los proyectos se consideran partes habituales de los programas generales de los gobiernos y están sujetos a los mismos procedimientos y requisitos en materia de presentación de informes. Por ello, la adscripción suscitaría menos problemas, ya que todo el personal estaría familiarizado con las normas y procedimientos básicos relativos a los programas.

9. Asimismo cabe destacar que el informe no se refiere a las actividades ni a la experiencia positiva de algunas organizaciones en el ámbito que se examina. Por ejemplo, no se mencionan determinadas iniciativas del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en relación con la utilización del enfoque programático, como el proceso de examen de programas y formulación de estrategias, que es el mecanismo fundamental del Fondo para lograr que todas las entidades que se ocupan del ámbito de la población a nivel de los países participen, junto con las entidades nacionales de contraparte, en la formulación de una estrategia nacional en materia de población. Además, la participación de los equipos de apoyo del FNUAP, cuyos miembros proceden de distintos organismos de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales, permite que se coordinen y complementen las actividades dentro del marco de los programas. En el informe apenas se hace referencia a las actividades de la Organización Mundial de la Salud (OMS), a pesar de que la OMS cuenta con una oficina de representación en casi todos los países, lo que no ocurre con otros organismos de las Naciones Unidas.

10. Varias de las observaciones de los miembros del CAC se refieren concretamente al papel de las comisiones regionales en el proceso de ejecución nacional de los proyectos. Algunas organizaciones consideran que es posible que las comisiones regionales vean ampliadas sus funciones de preparación de los programas por países del PNUD, a pesar de que no se les ha encomendado preparar ni ejecutar proyectos nacionales. El acervo de conocimientos en materia de prioridades sociales y económicas y la ampliación de las redes de contacto con políticos y técnicos en las respectivas regiones brindan innumerables posibilidades de desempeñar un papel rector en el sistema de las Naciones Unidas, establecer redes y asociaciones para determinadas prioridades de desarrollo y concebir programas y proyectos. A este respecto, los miembros del CAC consideran conveniente sugerir que se inste a los coordinadores residentes a consultar con las comisiones regionales y a recurrir a los grupos de expertos multidisciplinarios, a los datos y a la información de que dispongan las comisiones regionales a los efectos de preparar programas marco para los países. Además, las comisiones podrían aportar una dimensión regional a la preparación de las notas sobre la estrategia de los países, lo que contribuiría a reforzar los vínculos entre los programas regionales y nacionales.

11. Algunos miembros del CAC consideran injusto que en el informe se diga que la ejecución nacional se ha convertido, sin lugar a dudas, en la norma de ejecución, en tanto que las cifras oficiales muestran que la modalidad de la ejecución nacional se está utilizando únicamente en el 15% de los proyectos y programas (véase el documento A/50/113, gráfico 1).

12. Los miembros del CAC están totalmente de acuerdo con las conclusiones del Inspector de que se debe brindar una capacitación adecuada a los funcionarios de los gobiernos, dado que algunos países receptores no cuentan con los equipos y estructuras multidisciplinarios y multisectoriales necesarios para hacerse cargo de la ejecución de los proyectos. No obstante, no parece realista una de las soluciones que el autor propone al respecto, a saber, que se capacite a los encargados de adoptar políticas y a los otros funcionarios de los gobiernos en lugar de a los directores de los proyectos.

13. Una organización expresó preocupación por el hecho de que en el informe no se hiciera referencia a los proyectos que se estaban ejecutando a nivel local ni se mencionase ningún modo de integrar esas consideraciones en el sistema de la ejecución nacional de los proyectos. A juicio de la organización, si ello no se hace así seguirá siendo dificultoso aprovechar al máximo los proyectos administrados por el PNUD.

14. Por último, habría sido conveniente que en el informe se hubiese establecido una distinción más amplia entre los organismos especializados y los fondos y programas de las Naciones Unidas en relación con el fomento de la ejecución nacional. En particular, se debería haber distinguido entre los organismos especializados que se encargan únicamente de la cooperación técnica y los que se asemejan más a las instituciones de financiamiento como, por ejemplo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

II. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 1

A fin de reforzar la asociación entre los gobiernos, el PNUD y los organismos especializados al nivel de las sedes y al nivel de los países, es importante que:

a) El Representante Residente se refiera a las decisiones y opciones contenidas en el programa del país y solicite la aprobación del gobierno al elaborar la nota sobre la estrategia del país;

b) Durante la elaboración del programa del país, los Estados miembros que lo deseen reciban el asesoramiento técnico y los consejos de los organismos especializados, cada uno de los cuales tiene, en su esfera de competencia, una amplia experiencia;

c) Todos los organismos especializados participen en la elaboración del programa del país;

d) La elección de los agentes encargados de la realización del proyecto o de un elemento de proyecto se lleve a cabo con transparencia y en un espíritu de sincera colaboración, previa consulta entre todos los asociados, de conformidad con el párrafo 32 de la resolución 42/196 de la Asamblea General.

15. El Comité Administrativo de Coordinación acoge con agrado esta recomendación en que se pide una mayor participación de todos los organismos

especializados en la elaboración del programa del país y en la formulación y el diseño de los proyectos. Apoya plenamente la propuesta de introducir una mayor transparencia en el proceso de selección de los agentes encargados de la realización de los proyectos ejecutados a nivel nacional, que debería hacerse en un espíritu de cooperación constante y previa consulta con todas las partes interesadas.

16. El Comité Administrativo de Coordinación subraya la importancia de la sólida participación de los organismos de las Naciones Unidas en las actividades operacionales conforme a la modalidad de ejecución nacional, mediante servicios de apoyo técnico, de manera de aplicar los conocimientos institucionales disponibles para asegurar la calidad de estas tareas, así como los vínculos entre las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas y los objetivos más amplios de política del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, incluidas sus actividades normativas.

17. Con respecto al subpárrafo b) de la recomendación, algunos miembros del CAC observan que no es sólo una cuestión del deseo de los Estados miembros de contar con opiniones y asesoramiento técnico, sino más bien una exigencia para la participación de los organismos especializados en la elaboración del programa del país. También mencionan que en el subpárrafo a), debería hacerse referencia a la nota sobre la estrategia del país (y no a "national" en la versión inglesa) y que el proceso de formulación de las notas siempre se lleva a cabo a solicitud del gobierno y con el consentimiento de éste.

Recomendación 2

Con objeto de ayudar a los gobiernos a adquirir las capacidades necesarias para determinar las necesidades reales de cada país, seleccionar los sectores prioritarios, elaborar los programas, coordinar la asistencia externa así como las actividades y aportaciones de los asociados (PNUD, organismos especializados y donantes), se recomienda que se establezca en el PNUD un fondo especial que serviría para:

a) Financiar los programas de capacitación organizados por los gobiernos o por los organismos especializados;

b) Organizar, en favor del personal dirigente y de los responsables de la adopción de decisiones en los Estados miembros, seminarios de formación en los distintos países, subregiones y regiones o en el Centro Internacional de Formación de Turín (Italia);

c) Promover la creación de equipos interorganizacionales encargados de asesorar a los gobiernos en todas las cuestiones relacionadas con la ejecución nacional de los proyectos, y de coordinar las actividades de todos los organismos de las Naciones Unidas en los países;

d) Favorecer, a nivel nacional, la creación de equipos multidisciplinarios y multisectoriales, integrados por representantes de los distintos ministerios, del sector privado, de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad científica. Es importante, sin embargo, que el gobierno fije límites claros a sus actividades y cuide de que no se

conviertan en estructuras paralelas o competidoras de las instituciones gubernamentales tradicionales.

18. Los miembros del CAC apoyan, en general, esta recomendación, en particular respecto del aumento que se propone en las actividades de capacitación con objeto de mejorar la capacidad de las autoridades nacionales para la ejecución efectiva de los proyectos a nivel nacional. Señalan a la atención el programa de capacitación de instructores y el módulo de capacitación sobre el enfoque programático elaborados por el Centro Internacional de Formación de Turín, que al parecer resultan bastante eficaces en su contribución a las actividades de fomento de la capacidad nacional.

19. El CAC interpreta la recomendación 2 a) en el contexto del sistema de coordinador residente.

20. Con respecto al subpárrafo d), algunos organismos consideran que la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el proceso nacional de consulta debía haberse señalado expresamente en el informe, ya sea conjuntamente con los equipos multidisciplinarios y multisectoriales propuestos o en cualquier otro marco apropiado.

21. Diversos miembros del CAC convienen con la intención de establecer un fondo especial en el PNUD para financiar las actividades propuestas en esta recomendación. Otros, sin embargo, se oponen enérgicamente a esta propuesta, pues el PNUD ya ha proporcionado los fondos necesarios mediante proyectos y otras fuentes para programas de capacitación de personal superior y de encargados de la adopción de decisiones a nivel nacional, subregional y regional, así como en el Centro de Turín desde 1989. A su juicio, habría que examinar más a fondo esta propuesta.

22. Algunas organizaciones sugieren que la financiación de los programas de capacitación no debe hacerse a expensas de la cifra indicativa de planificación (CIP) regional porque el nivel de la CIP de los programas nacionales se ha aumentado considerablemente a expensas de la CIP regional. En consecuencia, si se ha de establecer un fondo especial en el PNUD, las asignaciones deberán sufragarse con cargo a la CIP asignada a los programas nacionales.

23. Con respecto al subpárrafo c), relativo a la propuesta sobre asesoramiento interorganizacional para los gobiernos y la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas, algunos miembros del CAC consideran en forma categórica que esas son funciones del coordinador residente, que debería desempeñarse igualmente como catalizador entre los participantes nacionales e internacionales en la modalidad de ejecución nacional.

Recomendación 3

Los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas deberían proseguir los esfuerzos de descentralización de sus servicios técnicos al nivel de los países o de las subregiones y destinar a esos países o subregiones personal altamente calificado para capacitar al personal nacional, y transferir los conocimientos científicos y técnicos.

24. Los miembros del CAC observan que esta recomendación se ajusta plenamente a los esfuerzos que desarrollan las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular los más grandes, orientados a descentralizar la competencia y experiencia técnicas a nivel regional y subregional. Apoyan también la propuesta de asignar personal altamente calificado a los países para capacitar al personal nacional y transferir conocimientos científicos y técnicos mediante diversas medidas, entre ellas, los arreglos de cooperación técnica entre los países en desarrollo. Algunos organismos, sin embargo, consideran que, en la práctica, mucho depende de la capacidad de un gobierno para evaluar la idoneidad del personal de las Naciones Unidas y la capacidad en los contrapartes nacionales asignados al personal.

Recomendación 4

La multiplicidad de normas y procedimientos relativos a la gestión de los proyectos que están en vigor en el PNUD y en los organismos especializados constituye un obstáculo considerable para los gobiernos y para las propias organizaciones del sistema. Por ello, el PNUD debería revisar algunos procedimientos contenidos en el Manual de Programas y Proyectos (MPP) con objeto de aligerarlos y adaptarlos y facilitar así las medidas de aplicación del nuevo método de ejecución de los proyectos, sobre todos los aspectos relativos a las disposiciones introducidas por el nuevo régimen. Asimismo, debería promover la difusión de las medidas contenidas en el informe, de mayo de 1992, de la Oficina de Servicios Interinstitucionales (OSIA), en los países receptores.

Por otra parte, el PNUD debería conjuntamente con los organismos especializados:

- a) Elaborar una definición, clara y aceptada por todos, de la ejecución nacional de los proyectos, a fin de evitar que se le dé una interpretación variable según los asociados encargados de aplicarla;
- b) Elaborar un reglamento claro, relativo tanto a la gestión de los fondos de los proyectos como al método de compensación y reembolso de los gastos en favor de los organismos especializados (SAT-1 y SAT-2);
- c) Elaborar a nivel local, en consulta con el gobierno, sistemas claros:
 - i) De utilización de los recursos locales y de los aportes externos;
 - ii) De fijación de los sueldos y subsidios que han de pagarse al personal local (directores nacionales de los proyectos y otro personal técnico del gobierno destinado en los proyectos de ejecución nacional, por una parte, y al personal contratado por los organismos especializados según su respectiva esfera de competencia, por la otra), a fin de evitar una disparidad excesiva en la remuneración del personal destinado a proyectos de ejecución nacional.

25. La mayoría de los miembros del CAC conviene con la conclusión del Inspector de que las normas y procedimientos vigentes del PNUD y los organismos especializados relativos a la gestión de los proyectos constituyen un obstáculo para los gobiernos y las organizaciones del sistema, y apoya plenamente su

propuesta para simplificar y uniformar, como medida de urgencia, esas normas y procedimientos a fin de facilitar la ejecución nacional sin comprometer la necesidad de la responsabilidad.

26. Con respecto a la sugerencia hecha en el subpárrafo a), los miembros del CAC estiman que el diálogo sobre la mayor aclaración del concepto de ejecución nacional, a fin de reducir al mínimo la variación de interpretaciones, podría llevarse a cabo en el contexto de la Comisión Consultiva en Cuestiones de Programas y de Operaciones, que ya se está ocupando de esas cuestiones.

27. La propuesta relativa a la elaboración de un reglamento claro relativo a la gestión de los fondos de los proyectos y al método de compensación y reembolso de los gastos en favor de los organismos especializados cuenta con el pleno apoyo de los miembros del CAC, puesto que reviste especial importancia para ellos. En ese contexto, observan que esta recomendación es tema de un estudio propuesto en el programa de trabajo de la DCI para 1995.

28. Si bien expresan su pleno apoyo a la recomendación que figura en el subpárrafo c) ii), algunos miembros del CAC observan que aunque el informe dedica atención en alguna medida a la necesidad del pago adecuado del personal, se concentra principalmente en el personal directivo superior. Sin embargo, observan que la ejecución nacional tendrá validez únicamente cuando los que efectivamente prestan los servicios reciban un salario vital suficiente. En este contexto, señalan a la atención la decisión adoptada recientemente por los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas respecto del pago al personal gubernamental, en la que figuran directrices útiles que pueden contribuir a los esfuerzos por facilitar la ejecución nacional.
