

COOPERACION ENTRE EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LAS
INSTITUCIONES FINANCIERAS MULTILATERALES

Parte I

PROBLEMAS DE EFICIENCIA E INNOVACION

Preparado por

Richard Hennes
Siegfried Schumm

Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
ABREVIATURAS Y SIGLAS		ii
RESUMEN EJECUTIVO		iii
I. INTRODUCCION	1 - 7	1
II. NUEVAS PAUTAS DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	8 - 23	4
III. REEVALUACION RECIENTE DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS	24 - 44	10
IV. DIFICULTADES INHERENTES A LA COOPERACION	45 - 50	15
V. INICIATIVAS RECIENTES DE COOPERACION MULTILATERAL .	51 - 62	18
VI. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA COOPERACION: EL IMPERATIVO DE LA EFICIENCIA	63 - 77	21
VII. EL ENFOQUE DE LA OIT RESPECTO AL ENLACE OPERACIONAL	78 - 91	25
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	92 - 108	29
Notas		35

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento, Banco Mundial
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, del CAC
CCCS (OPS)	Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales), del CAC
CE/CEE	Comunidades Europeas/Comunidad Económica Europea
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa
CMA	Consejo Mundial de Alimentos
DCI	Dependencia Común de Inspección
DG, DCEI	Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GCMP	Grupo Consultivo Mixto sobre Política
INVEST	Sección de Actividades de Preinversión y de Inversión, OIT
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN EJECUTIVO

Un tema constante en el examen de las actividades internacionales de desarrollo ha sido la percepción de la necesidad de mejorar la cooperación y, su corolario, la necesidad de mejorar la coordinación entre los diversos organismos, organizaciones e instituciones participantes. Así, aunque se reconocen en general los beneficios potenciales de la cooperación y la coordinación, en la práctica esta percepción no ha dado lugar automáticamente a la cooperación. Por el contrario, en su estudio de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con las instituciones financieras multilaterales, los inspectores llegaron a las siguientes conclusiones después de realizar más de 100 entrevistas y de analizar unos 300 informes:

- a) no encontraron ningún caso de cooperación y coordinación efectivas que se hubiesen producido espontáneamente, por propia iniciativa;
- b) no encontraron ningún caso de cooperación y coordinación efectivas a raíz de las resoluciones de advertencia de los organismos internacionales competentes;
- c) no encontraron ningún ejemplo de cooperación y coordinación efectivas como resultado de acuerdos ejecutivos de alto nivel; y
- d) no encontraron ningún ejemplo de cooperación y coordinación efectivas como resultado de reuniones regulares de representantes de las sedes.

Por el contrario, diversos confidentes experimentados comunicaron a los inspectores que si bien, de palabra, todos elogiaban la cooperación y la coordinación, en la práctica nadie la favorecía realmente. Por el contrario, todo organismo deseaba ser su propia fuente de inspiración, su propio ejecutor de los programas. En la esfera de la cooperación técnica, ni los donantes ni los beneficiarios, ni los directores de los programas veían realmente con agrado las relaciones de cooperación. En el argot burocrático, cada organismo "deseaba tener su propia cocina". La coordinación y la cooperación eran para otros. Por otra parte, los mismos observadores experimentados aconsejaron a los inspectores que vieran lo que ocurría en los gobiernos de los Estados Miembros y en otras burocracias del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo los refugiados o las fuerzas de mantenimiento de la paz, donde se ponía en evidencia ese mismo fenómeno. ¿Por qué, se preguntaban entonces los inspectores, había casos de cooperación y coordinación en la práctica, si la tendencia normal de las burocracias se oponía a ello?

La observación, el estudio y el análisis han convencido a los inspectores, en respuesta a su propia pregunta, de que la cooperación y la coordinación efectivas se producen, en efecto, en tres circunstancias, una general y dos específicas. En la circunstancia general, la cooperación y la coordinación tienen lugar entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales cuando se percibe mutuamente una ventaja. La cooperación y la coordinación se producen también en casos concretos en que los distintos participantes se conocen bien y tienen una opinión favorable mutua (por ejemplo, los ex funcionarios del Banco Mundial que trabajan en otros organismos de las Naciones Unidas a menudo

mantienen relaciones con éxito con sus antiguos colegas del Banco), o en las oficinas exteriores en que la dinámica de la dificultad de la situación sobre el terreno y la percepción compartida de las sedes se combinan para forjar fuertes alianzas locales de cooperación.

Con el fin de determinar las posibilidades de mejorar las relaciones de cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales, los inspectores centraron la atención en los elementos de ventaja mutuamente percibida. Llegaron a la conclusión de que durante el último decenio, el suministro de expertos en cooperación técnica se ha convertido en una esfera de intensa competencia. En consecuencia, los inspectores trataron de aislar y definir las características de competitividad que los organismos del sistema de las Naciones Unidas han empleado en la práctica con éxito. Este enfoque pragmático permitía identificar diez factores que contribuyen a establecer con éxito unas relaciones de cooperación en las actividades operacionales para el desarrollo. En resumen, estos factores son los siguientes:

1. Eficiencia: ejecución oportuna y eficaz de un servicio necesario;
2. Esfera especializada propia: identificación o creación de una esfera en que se tiene una situación de ventaja relativa;
3. Valor añadido: incremento de valor que otros no pueden igualar;
4. Relación pragmática: concentración en contactos significativos de cooperación a nivel adecuado;
5. Enfoque estratégico: formulación y articulación de un mecanismo adecuado para enfocar el desarrollo;
6. Orientación en función del mercado: respuesta flexible a las necesidades de la clientela;
7. Flexibilidad orgánica: estructura orgánica orientada a la acción y ajustable;
8. Autopromoción objetiva: publicidad realista con respecto a las capacidades y logros;
9. Competitividad: mejoramiento constante de la eficiencia;
10. Control de calidad: concentración en los resultados.

Aunque la atención a estos factores contribuirá, a juicio de los inspectores, a promover considerablemente las perspectivas de cooperación con éxito entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales, no constituye una garantía segura de éxito. En el mundo competitivo de hoy, las organizaciones de las Naciones Unidas, por ejemplo, no siempre estarán en condiciones de competir con éxito con ciertas empresas de consultoría privadas o con ciertos órganos semipúblicos que a veces pueden ofrecer incentivos personales para influir en

las decisiones de los funcionarios de los Estados Miembros. Estos factores no económicos de distorsión, están desde luego fuera del alcance de los órganos de las Naciones Unidas y no serían adecuados.

Hecha esta aclaración, sin embargo, las experiencias de cooperación con éxito entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales (de las que se han deducido los diez factores mencionados antes) demuestran que las organizaciones de las Naciones Unidas pueden ser competitivas en la esfera de la cooperación técnica. El ejemplo de la Organización Internacional del Trabajo constituye un modelo excelente para las organizaciones que decidan seguir la vía competitiva. Como en el caso de la OIT, estas organizaciones debieran a) contar con el apoyo inquebrantable de su personal directivo superior, y b) institucionalizar los procedimientos de enlace en forma óptima para asegurar interacciones mutuamente beneficiosas. Pero además de estas iniciativas de los organismos que aspiren a una relación de cooperación con las instituciones financieras internacionales, su éxito depende de que cada organización aspirante desarrolle las siguientes actitudes competitivas:

1. Capacidad para determinar las esferas en que tiene o puede obtener una situación de ventaja relativa en comparación con otras entidades que compiten con ella en la escena internacional.
2. Capacidad para organizarse a fin de explotar esta situación de ventaja relativa, ajustándose a las demandas del "mercado", proporcionando servicios oportunos y fiables, aportando un componente de valor añadido al programa de la institución financiadora aceptado por el gobierno beneficiario, y estando dispuesta a adaptar sus procedimientos a las exigencias de las instituciones de financiación.

Aunque este esfuerzo impone un trabajo importante de ajuste a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, quizá injustamente, la mayoría abrumadora de las pruebas de que disponen los inspectores indican que, en la mayor parte de los casos, las instituciones multilaterales de financiación (y los Estados Miembros que toman la decisión final) están en condiciones de decidir cual es la relación de cooperación más ventajosa. En el mundo competitivo de hoy día, corresponde por lo tanto a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adaptarse a esta situación si desean establecer unas relaciones eficaces de cooperación con las instituciones financieras multilaterales.

En consecuencia, los inspectores recomiendan que los órganos rectores y los funcionarios superiores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que deseen mejorar las relaciones de cooperación con las instituciones financieras multilaterales incrementen sus esfuerzos para promover la creatividad, la capacidad de respuesta, las iniciativas de programas, la eficiencia sostenida y otros medios de promover su competitividad. A tal efecto, los inspectores recomiendan a los organismos un compromiso significativo para lograr la competitividad y que incluiría:

- a) una adecuada asignación de recursos;
- b) una prioridad explícita al despliegue de personal para participar en programas en cooperación;
- c) un esfuerzo de planificación a fin de determinar la manera de mejorar la eficiencia; y
- d) un proceso de examen y evaluación para medir los resultados con exactitud e incorporar las conclusiones en el proceso de asignación, despliegue y planificación.

I. INTRODUCCION

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI), a instancia de una de sus organizaciones participantes, incluyó en su programa de trabajo de 1988 un estudio sobre la cooperación técnica y de otro tipo entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, puesto que ya había en marcha otro estudio entre organismos sobre la colaboración de las organizaciones del sistema con el Banco Mundial (véase cap. V), los inspectores esperaron hasta que hubiese terminado este estudio antes de iniciar su estudio, más amplio, a mediados de 1989.

2. Los inspectores hicieron varias visitas al Banco Mundial así como a los Bancos de Desarrollo Africano, Asiático e Interamericano. Hicieron diversas visitas a organismos del sistema de las Naciones Unidas, principalmente en la Sede, pero también a nivel regional y nacional. Interrogaron a todos estos organismos acerca de su cooperación con otras instituciones financieras internacionales. Seguidamente visitaron la Comisión de las Comunidades Europeas, ya que muchas organizaciones han venido intensificando sus actividades operacionales con este organismo, aunque por supuesto no se trata estrictamente de una institución financiera. En el curso de su labor, los inspectores reunieron y examinaron unos 300 informes y análisis de política, programas y proyectos sobre las nuevas tendencias en la cooperación para el desarrollo, y llevaron a cabo más de 100 entrevistas. Desean expresar aquí su agradecimiento a todos los funcionarios que cooperaron en su labor.

3. El objetivo básico del estudio de la DCI era examinar las actividades de cooperación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas con las instituciones financieras internacionales, a fin de permitir a ambos grupos ofrecer a los países en desarrollo los mejores servicios y programas posibles. En el curso de su investigación, los inspectores trataron de determinar: qué organismos cooperan entre sí en actividades operacionales para el desarrollo y por qué. Qué políticas, proyectos y actividades de programación conjunta existen y cuáles son el ámbito, las tendencias, las limitaciones y las posibilidades de intensificar estos esfuerzos en el futuro. Y, sobre todo, qué medidas importantes se precisan para mejorar la cooperación operacional entre ambos grupos de organizaciones.

4. Los inspectores llegaron a la conclusión de que, en la actualidad, todavía es escasa la cooperación operacional entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales. Esta situación está empezando a cambiar, a medida que se llevan a cabo importantes iniciativas y procesos de colaboración y se inician múltiples programas operacionales en cooperación. Sin embargo, los funcionarios que han participado en iniciativas de colaboración con éxito y los que han padecido fracasos insistieron repetidamente en que la clave no está en los mecanismos tradicionales de enlace y coordinación. Lo que permite establecer con éxito una cooperación sólida son los esfuerzos conjuntos aplicados eficazmente a una necesidad prioritaria. Cuando dos organizaciones

- a) colaboran en un proyecto o programa bien definido;
- b) aportan su experiencia complementaria u otros recursos;

- c) trabajan con eficiencia y de manera oportuna;
- d) y cumplen sus objetivos y prescripciones, tanto mutuos como individuales, en materia de política, programas y administración,

es posible que esta cooperación se repita y amplíe en el futuro.

5. A medida que el estudio avanzaba, se vio claramente que lo que en realidad contribuye a una mejor cooperación en las actividades operacionales para el desarrollo es la eficacia en los resultados. Los mecanismos de coordinación, los esfuerzos de enlace y las declaraciones de política, todos ellos juegan un papel. Pero la verdadera prueba son los resultados. Las organizaciones conocidas por sus resultados innovadores y su eficiencia atraerán asociados para trabajos en cooperación, en tanto que aquéllas cuyos resultados son irregulares tendrán dificultades para establecer una cooperación, por extensos que sean sus mecanismos de coordinación. Lo que es más, una organización no puede contentarse con los éxitos pasados: debe adaptarse continuamente e introducir innovaciones en sus servicios de desarrollo para hacer frente a las nuevas condiciones y necesidades.

6. Este imperativo de eficiencia se pone de relieve cada vez más en todos los aspectos de las actividades operacionales para el desarrollo, según se examina en los capítulos siguientes.

- a) Los bancos multilaterales y otras muchas instituciones de desarrollo se han convertido en competidores mucho más activos y competentes, dispuestos a ofrecer cooperación técnica y experiencia en los programas sobre el terreno que con anterioridad dominaban las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Esto ha puesto en entredicho las modalidades y hábitos tradicionales de cooperación técnica (cap. II).
- b) Los encargados de adoptar las decisiones y los analistas, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, han exhortado recientemente a todas las organizaciones de desarrollo a que cooperen para establecer programas mucho más coherentes y para ofrecer servicios de desarrollo de elevada calidad más cooperativos y participativos (cap. III).
- c) Ciertos problemas difíciles y antiguos inevitablemente obstaculizan una mejor cooperación para el desarrollo, tanto en general como en el caso de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (cap. IV).
- d) No obstante, recientemente se han tomado una serie de iniciativas en colaboración que tratan de promover las oportunidades de cooperación (cap. V).
- e) Por otra parte, las conversaciones con los funcionarios encargados de las operaciones ponen de relieve continuamente ciertos factores operacionales que contribuyen a una cooperación eficaz para el desarrollo, comenzando con el requisito indispensable de unos resultados de elevada calidad (cap. VI).

- f) Los inspectores consideran que las iniciativas de enlace de la OIT con el Banco Mundial ilustran el enfoque pragmático y orientado a la obtención de resultados que más probablemente puede conducir a una relación de cooperación significativa (cap. VII).
- g) Finalmente, los inspectores ofrecen ciertas recomendaciones para alentar a los funcionarios superiores y a los órganos rectores competentes de las organizaciones a que promuevan la creatividad continua, las iniciativas de programa y el mejoramiento sostenido de la eficiencia que se requerirán para ampliar la función operacional del sistema de las Naciones Unidas en el futuro (cap. VIII).

7. El análisis general resulta siempre más útil cuando se combina con ejemplos concretos. No existe una fórmula mágica para asegurar el éxito de la cooperación multilateral en las actividades operacionales. Cada organización debe responder a las oportunidades que ofrecen sus políticas, mandatos y actividades. No obstante, en la parte II del presente informe, los inspectores ofrecen 22 ejemplos de iniciativas recientes de programas, de exámenes operacionales y de actividades preparatorias de inversiones y proyectos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. A su juicio, estos esfuerzos ilustran nuevos enfoques e ideas que podrían considerar también otras organizaciones.

II. NUEVAS PAUTAS DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

8. El decenio de los 80 fue una época de cambios rápidos y significativos en la cooperación internacional para el desarrollo, así como en la categoría -cooperación técnica- en que se centra la mayor parte de la actividad del sistema de las Naciones Unidas. Estos importantes cambios afectaron las corrientes financieras, las estrategias y las modalidades básicas de actividad para el desarrollo.

9. En el cuadro, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que figura más adelante se resumen las corrientes totales de recursos netos durante el último decenio. La situación varía, desde luego, considerablemente entre los distintos países y regiones en desarrollo. Globalmente, sin embargo, las corrientes totales de recursos, después de disminuir bruscamente a mediados del decenio de 1980, se han estabilizado ahora aunque sólo a la mitad aproximadamente del nivel de 1981 si se calculan en precios y tasas de cambio constantes. Las pautas han variado también considerablemente: los desembolsos en concepto de financiación oficial para el desarrollo han aumentado del 33% solamente a más del 60% de las corrientes totales de recursos netos, en tanto que los préstamos bancarios y los créditos a la exportación se han reducido bruscamente.

10. También han variado las corrientes multilaterales. En 1970, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas eran los donantes principales de asistencia multilateral oficial para el desarrollo, en tanto que el Banco Mundial iba a la zaga y los bancos regionales de desarrollo desempeñaban un papel de escasa importancia. En años recientes, sin embargo, los desembolsos combinados de los bancos han sido casi el doble que los de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas 1/.

Corrientes totales de recursos netos a los países en desarrollo 1981-1989, años alternos

(En miles de millones de dólares de los EE.UU. corrientes)

	1981	1983	1985	1987	1989
Financiación oficial para el desarrollo, desembolsos					
Bilaterales	31.9	27.6	32.5	44.8	49.5
Multilaterales	13.6	14.8	16.4	16.8	19.5
Créditos totales a la exportación	17.6	4.6	4.0	-2.6	1.2
Inversiones privadas directas (OCDE)	17.2	9.3	6.6	21.0	22.0
Préstamos de los bancos internacionales, préstamos con garantía, otros	55.1	36.3	21.9	10.0	14.0
Subvenciones de organizaciones no gubernamentales	2.0	2.3	2.9	3.5	4.2
	137.4	94.9	84.3	93.5	110.4

Fuente: OCDE 2/.

11. Las pautas de financiación de la cooperación técnica también han variado espectacularmente durante el mismo período de los años 80, como se indica en el siguiente cuadro de las Naciones Unidas. El Banco Mundial se ha convertido en la fuente más importante de cooperación técnica multilateral, aunque esto sólo representa de un 6 a un 8% aproximadamente de sus préstamos anuales totales. Los compromisos de cooperación técnica del Banco Mundial en forma de préstamos y créditos se duplicaron con creces durante el decenio de 1980, en tanto que los gastos operacionales para el desarrollo de los organismos de las Naciones Unidas (con excepción del PMA y el UNICEF) apenas aumentaron en absoluto. Las cantidades facilitadas por el Banco Mundial aumentaron como proporción de los gastos totales de asistencia técnica de todos los organismos de las Naciones Unidas (con exclusión del PMA y el UNICEF) del 33% en 1981 al 52% en 1989. Esto no incluye la asistencia técnica adicional del Banco en forma de préstamos independientes de asistencia técnica (95 millones de dólares en el ejercicio fiscal de 1988), su presupuesto administrativo (29 millones de dólares), los servicios de preparación de proyectos (75 millones de dólares, véase capítulo IV.E de la parte II del presente informe), y la asistencia técnica financiada por otros (117 millones de dólares).

Gastos del sistema de las Naciones Unidas en actividades operacionales para el desarrollo: sinopsis
1981-1989, años alternos

(En miles de millones de dólares de los EE.UU. corrientes)

	1981	1983	1985	1987	1989
Subvenciones para el desarrollo:					
Financiados por el PNUD y el FNUAP, y fondos administrados por el PNUD	0.9	0.7	0.8	0.9	1.1
Financiados por el UNICEF y el PMA	0.8	0.9	1.1	1.1	1.3
Financiados con cargo a los presupuestos ordinarios	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
Financiados con cargo a otros recursos extrapresupuestarios (incluye 0,1 en 1987 y 0,2 en 1989 del PMA)	0.4	0.4	0.4	0.6	0.8
Total parcial	2.3	2.3	2.6	2.9	3.4
Desembolsos de cooperación técnica del Banco Mundial/AIF en préstamos y créditos	0.5	0.9	0.9	1.2	1.1

Fuente: Naciones Unidas 3/.

Nota: A efectos comparativos, las subvenciones bilaterales de cooperación técnica de los países del CAD (véase nota 1, cuadro 21 del Informe para 1990) ascendieron a 5.500 millones de dólares en 1980 y a 10.600 millones de dólares en 1989. Las subvenciones de las ONG también aumentaron fuertemente, de 2.000 millones en 1981 a 4.200 millones en 1989 (véase cuadro anterior).

12. Los organismos de las Naciones Unidas sólo han participado en una proporción muy pequeña de la asistencia técnica financiada con préstamos y créditos del Banco, proporción que aumentó al 5% aproximadamente en 1987. Por ejemplo, durante el período de 1985 a 1987, el Banco desembolsó 113 millones de dólares a los organismos del sistema de las Naciones Unidas procedentes del producto de los préstamos y créditos del Banco. La gran mayoría de estos fondos se destinaron al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (41 millones de dólares), a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (33 millones de dólares), a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (15 millones de dólares), y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (10 millones de dólares). Ninguna otra organización recibió más de un millón de dólares al año, y algunas mucho menos. Por otra parte, el Banco Mundial se ha convertido en un importante organismo de ejecución de los proyectos del PNUD: sólo en el ejercicio fiscal de 1988 administró proyectos financiados por el PNUD por valor de 48 millones de dólares.

13. La mentalidad del desarrollo ha evolucionado tanto como las corrientes de recursos. Según un estudio 4/, un "intrépido nuevo mundo" a raíz de la segunda guerra mundial y en los primeros años del decenio de 1960 centró inicialmente la atención en el crecimiento económico, la formación de capital, los modelos de planificación, la industrialización y la ayuda extranjera a fin de permitir un "despegue" económico. Posteriormente, en la "edad de oro", las prioridades se centraron en el "crecimiento con redistribución de ingresos", formación de especialistas, mecanismo del mercado, agricultura y un escepticismo incipiente en cuanto a la eficacia de la ayuda exterior. El "duro despertar" se produjo recientemente, cuando aparecieron las dudas en cuanto a la posibilidad de lograr un crecimiento con o sin reestructuración, se hizo un nuevo énfasis en los "recursos humanos", en la participación popular frente a la dominación del Estado o del mercado, y a la turbulencia en la financiación del desarrollo y en la economía nacional caracterizada por la "crisis de la deuda" y la aparición de los obstáculos al comercio.

14. El informe anual del Banco Mundial para 1991 resume las lecciones de los últimos 40 años de experiencia en el desarrollo y ofrece una visión global del actual programa de desarrollo. El informe hace especial énfasis en el desarrollo como desafío más importante que se presenta a la raza humana, y en la interacción entre gobiernos y mercados en un momento de cambio radical en la economía mundial. En el informe se insta asimismo a aumentar la cantidad y calidad de la asistencia para el desarrollo procedente de los organismos multilaterales y de los países industrializados, combinada con inversiones en recursos humanos, reformas de política y una autarquía creciente en los países en desarrollo 5/.

15. En los últimos cinco años se ha registrado también una importante reevaluación de la labor de cooperación técnica. El viejo sistema de "asistencia técnica" basado en los expertos y la capacitación, ha cedido el paso a un proceso de "cooperación técnica" multidimensional orientado a la formación de una capacidad humana e institucional para hacer frente a unas situaciones de desarrollo en evolución constante. Sin embargo, este proceso de desarrollo institucional, en particular en momentos de crisis económica y tensión política, es complejo y todavía es insuficientemente comprendido. La preparación y puesta en práctica de una cooperación técnica adecuada, útil

y duradera sigue siendo en muchos sentidos un proceso poco satisfactorio 6/. Un informe del PNUD de 1991, así como una decisión de su Consejo de Administración, ponen de relieve las cuestiones y desafíos con que se enfrentan todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera. En ellos se analizan, entre otras cosas, un programa para fortalecer la cooperación técnica y las instituciones correspondientes en más de 30 países africanos, así como la necesidad de integrar las nuevas preocupaciones de desarrollo y fortalecimiento institucional en las actividades regulares 7/.

16. En la cooperación para el desarrollo se han producido otros cambios espectaculares. Uno de ellos es la "universalidad". El sistema de las Naciones Unidas ya no es la única "organización mundial". Las sociedades multinacionales, las empresas de servicios así como las organizaciones de investigación y las universidades operan, cada vez con más frecuencia, a nivel mundial o participan en redes que abarcan todo el universo. Los modernos viajes por avión, los sistemas de telecomunicaciones instantáneas y los medios internacionales de comunicación facilitan el acceso a todo el mundo. Todos los tipos de organizaciones tienen actualmente un enfoque internacional y un personal multinacional.

17. La universalidad ha contribuido a una competencia mucho mayor por lo que respecta al personal y las actividades de cooperación técnica. Los diarios y revistas internacionales contienen cada vez más anuncios similares solicitando profesionales altamente capacitados para trabajar en los países en desarrollo en diversas esferas especializadas. Estos anuncios los colocan empresas internacionales de asesoramiento administrativo, jurídico y contable, así como los organismos bilaterales de ayuda, los bancos regionales de desarrollo, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, los institutos de investigación, las empresas internacionales y los bancos, y también algunos organismos del sistema de las Naciones Unidas. Recientemente, también recurren a este sistema los gobiernos de los países en desarrollo a medida que adoptan gradualmente el sistema de "ejecución nacional" de los proyectos de desarrollo. La mayoría de estas organizaciones compiten entre sí, a menudo en forma muy agresiva, por los contratos y servicios de asesoramiento en materia de desarrollo, por valor de miles de millones de dólares, que se necesitan en todo el mundo cada año.

18. Aunque se ha creado una enorme reserva mundial de expertos capacitados y experimentados en desarrollo, con la adición continua de nuevo personal, esta competencia por el personal más capacitado somete a fuertes tensiones los servicios de contratación y dotación de personal del sistema de las Naciones Unidas. Un detallado análisis realizado en 1989 llegó a la conclusión de que el sistema ya no era competitivo para reclutar o conservar el personal, en particular en las oficinas exteriores, para muchas ocupaciones, grados jerárquicos y nacionalidades. Cada vez con más frecuencia, el personal técnicamente capacitado y motivado era contratado (o había abandonado el sistema de las Naciones Unidas en busca de un traslado) por los bancos de desarrollo, las empresas de consultoría, los organismos nacionales de ayuda y otras organizaciones de asistencia que ofrecen condiciones de empleo más atractivas 8/. No es posible abordar en este estudio la cuestión

de si los problemas de contratación y conservación de personal se deben a la estructura de sueldos o, lo que es más probable, a la politización y otras condiciones de trabajo poco satisfactorias. Baste señalar que, aunque se han tomado algunas medidas modestas de corrección, el problema básico continúa.

19. La competencia cada vez mayor en la esfera del desarrollo ha contribuido también a la multiplicación de las operaciones conjuntas y la cofinanciación. Los organismos de "financiación" también ejecutan ahora los proyectos, en tanto que los organismos de "ejecución" han establecido sus propios mecanismos de financiación. Las organizaciones de desarrollo de todo tipo están ampliando considerablemente su red de "cofinanciación", en las que se unen a otras organizaciones para proporcionar una financiación paralela o conjunta de un proyecto o programa determinado: el Banco Mundial notificó en 1989 que por primera vez en toda su existencia más de la mitad de los proyectos o programas a los que prestaba asistencia implicaban alguna forma de cofinanciación. Todas las organizaciones de desarrollo deben pues considerar las nuevas relaciones, capacidades, procedimientos administrativos y opciones.

20. En el último decenio se ha registrado también un rápido aumento en la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el desarrollo. A medida que los programas de desarrollo se concentran cada vez más en los aspectos relacionados con la pobreza, las acciones a nivel de base y la participación popular, ha cobrado mayor relieve el reconocimiento de la función de las ONG. Las ONG de los países desarrollados recaudan unos 3.000 millones de dólares para actividades de desarrollo todos los años, y canalizan otros 1.500 millones de fondos recibidos de organismos oficiales de ayuda. Los recursos financieros y humanos que proporcionan las ONG nacionales y locales de los países en desarrollo son difíciles de cuantificar, pero exceden con mucho de este volumen. Más importante aún, sin embargo es que los organismos oficiales de desarrollo han aumentado considerablemente su red de cooperación con las ONG, en reconocimiento de su capacidad para centrar la atención en las nuevas cuestiones de política, ofrecer redes de ejecución sobre el terreno y movilizar el apoyo en favor de las iniciativas de perfeccionamiento de los recursos humanos.

21. Aunque la gran mayoría de las corrientes de inversiones extranjeras directas siguen teniendo lugar entre los principales países desarrollados, una proporción todavía pequeña -aunque mucho mayor en términos absolutos que en el pasado- se canaliza hacia los países en desarrollo 9/. Muchos países en desarrollo tratan activamente de buscar inversores que contribuyan a reducir su carga de la deuda y fortalecer sus economías locales, y las empresas han respondido provocando los consiguientes cambios en la tecnología, productividad, salarios y niveles de empleo locales. Según estimaciones recientes, cada año se canalizan a los países en desarrollo unos 35.000 millones de dólares aproximadamente en inversiones extranjeras directas, y las empresas multinacionales emplean actualmente unos 7 millones de personas en estos países.

22. Nadie puede saber lo que traerá el decenio de 1990, pero resulta ya evidente que los limitados recursos para el desarrollo serán objeto de nuevas y fuertes demandas. Los cambios registrados en Europa oriental atraerán un volumen considerable de recursos para el desarrollo y las inversiones, como lo demuestra la creación del nuevo Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Continúan los conflictos militares en muchas regiones del mundo. La oleada mundial de refugiados no ha disminuido: exige cada año 8.000 millones de dólares de los Estados Unidos de fondos de países donantes. En Africa continúan las amenazas de la sequía y el hambre. Las catástrofes naturales en todo el mundo siguen provocando trastornos que someten a fuertes presiones los recursos para el desarrollo, las capacidades y las prioridades. Una recesión económica internacional puede producir un agravamiento de la situación de los países en desarrollo ya agobiados, y limitar los recursos para el desarrollo de los países donantes. Y la crisis del Golfo de 1990-1991 hizo que se destinaran a los "Estados de primera línea" miles de millones de dólares en concepto de pagos de apoyo, en tanto que se necesitarán miles de millones más para los esfuerzos de reconstrucción.

23. Todos estos desafíos hacen que les resulte mucho más difícil a los organismos del sistema de las Naciones Unidas desempeñar con éxito su papel en el desarrollo. En los capítulos siguientes se examina la forma en que han comenzado a abordar estas cuestiones y a prepararse para los nuevos y violentos cambios que sin duda alguna se producirán en los años noventa.

III. REEVALUACION RECIENTE DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS

24. Los profundos cambios registrados en las pautas de desarrollo internacional durante el decenio de 1980 fueron acompañados -y a menudo impulsados- por una frustración cada vez mayor ante la lentitud de los progresos tras 35 años de esfuerzos internacionales. Esto condujo a su vez a diversas tentativas por parte del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones de desarrollo para reevaluar la situación actual y adoptar políticas, estrategias y programas más eficaces. Estas nuevas consideraciones de política se han intensificado en los últimos años y han destacado en particular la necesidad de que los organismos de desarrollo mejoren sustancialmente la calidad, la capacidad de respuesta y el carácter cooperativo de sus programas.

25. Los inspectores desean primeramente señalar dos importantes iniciativas en materia de preparación de informes realizadas por la DCI en el pasado. En 1977, el Consejo de Administración del PNUD pidió a la DCI que estudiase otros posibles enfoques como alternativa a la utilización de servicios de expertos financiados por el PNUD, cada vez más costosos. El correspondiente informe de la DCI 10/ se basó en más de 400 respuestas detalladas de los gobiernos beneficiarios, directores de los proyectos, representantes del PNUD sobre el terreno y organizaciones de desarrollo en todo el mundo. Su recomendación principal fue que los gobiernos huéspedes deberían ejercer la responsabilidad administrativa de todos los insumos y actividades de los proyectos, combinando las modalidades de ejecución en la medida que lo permitieran las circunstancias. Entre las alternativas figuraban la ejecución de los proyectos por los gobiernos, la reducción de los nombramientos de expertos a largo plazo, una mayor utilización de consultores de alto nivel a corto plazo y de instituciones locales de consultoría, y la expansión de los acuerdos de cooperación y de la subcontratación entre instituciones. El Consejo de Administración recomendó el pleno apoyo y un mayor recurso a la gestión de los proyectos por los gobiernos 11/, y el PNUD y los organismos prepararon informes complementarios que también prefiguraban muchas de las cuestiones que actualmente se examinan 12/.

26. La DCI ha preparado también una serie de informes sobre los sistemas de evaluación desde 1978. Particular importancia tiene un informe de 1982 en el que se recomendaban acciones conjuntas por parte de los gobiernos y las organizaciones de ayuda para establecer y fortalecer sistemas de evaluación, datos, experiencias, y coordinación como elementos integrantes de la gestión para el desarrollo 13/. Un informe de la DCI de 1985 sobre los sistemas de evaluación interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas destacaba también la necesidad de agilizar estos sistemas para convertirlos en unos sistemas de información con mayor capacidad de respuesta y orientados a la acción que pudiesen utilizarse para mejorar continuamente la calidad de la cooperación para el desarrollo 14/.

27. En 1986, un estudio de gran envergadura preparado por consultores y titulado Does aid work? 15/ examinaba una serie de actividades de ayuda, evaluaciones, estudios por países y análisis pasados de la ayuda y las instituciones de ayuda a través del mundo. Este estudio se preparó para un grupo de tarea creado por el Comité para el Desarrollo, que es un Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo Monetario Internacional. El informe concluyó que la mayor parte de la ayuda realmente "funcionaba", pero indicaba también detalladamente muchas de las razones de los fracasos y contenía sugerencias para mejorarla.

28. Entre otras cosas, el informe llegó a la conclusión de que los bancos multilaterales de desarrollo intervenían cada vez con más frecuencia en la planificación, dirección y operaciones de cooperación técnica, en tanto que los recursos del sistema de las Naciones Unidas permanecían estacionarios y las ONG destinaban la mayor parte de la ayuda en concepto de cooperación técnica a las comunidades necesitadas. En el informe se analizaban las ventajas relativas de distintos canales multilaterales y bilaterales de ayuda. Se afirmaba que si bien los sistemas multilaterales de cooperación técnica requerían recursos adecuados, también necesitaban racionalizar y fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación y hacer "esfuerzos decididos para poner remedio a sus defectos bien documentados".

29. En otro estudio en profundidad realizado por el Overseas Development Institute (Reino Unido) en 1987, se analizaba las cuestiones éticas y teóricas fundamentales en que se basaba la asistencia oficial para el desarrollo, la evidencia de los resultados prácticos y los argumentos de los partidarios y críticos de la ayuda de los grupos tanto de izquierdas como de derechas del espectro político 16/. Aunque la evaluación concluía que había razones de peso para que los gobiernos facilitasen ayuda, reconocía que son muchas las deficiencias que existen y recomendaba que en el debate sobre la ayuda se actuase con mayor honradez.

30. En el que informe se destacaba la necesidad de que los gobiernos beneficiarios elaborasen políticas coherentes y coordinadas y determinasen los principales obstáculos a la eficacia de la ayuda en vez de proceder de manera fragmentaria como en la actualidad. Los organismos bilaterales y multilaterales, por su parte, debían convertirse en verdaderos "organismos de desarrollo", en vez de "organismos de ayuda", analizando las necesidades críticas de desarrollo en un país determinado con mucha más atención antes de intervenir, evaluando la asistencia que facilitan y aprendiendo las lecciones de su experiencia.

31. Los informes anuales del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) correspondientes a 1986 y 1987 ponían de relieve la nueva función de los organismos multilaterales de ayuda y la "creciente insatisfacción" con las operaciones fragmentarias del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos sus órganos rectores, organismos de ejecución y representaciones sobre el terreno 17/. Los informes llegaban a la conclusión de que los organismos tenían que mejorar su capacidad operacional y la calidad de los proyectos inmediatamente, y que intensificar considerablemente la cooperación y colaboración con el Banco Mundial y los donantes bilaterales en el marco más amplio de política del país beneficiario.

32. El Comité destacó que los organismos debían abandonar el enfoque basado en una "lista de la compra" de posibles proyectos individuales en favor de un enfoque estratégico centrado en el mejoramiento de las políticas, en programas prioritarios de inversiones públicas convenidas y en el apoyo al fortalecimiento institucional 18/. En su informe de 1989 el Comité presentaba las orientaciones para el decenio de 1990, en las que se ampliaban estos temas: mayor énfasis en los recursos humanos y en el desarrollo participatorio, ayuda de calidad superior, enfoque coordinado de la ayuda a nivel nacional y sectorial, mayor apoyo para promover el liderazgo de los gobiernos beneficiarios y fortalecimiento de la cooperación del sistema multilateral 19/.

33. En 1987 el Movimiento de Países no Alineados estableció la Comisión del Sur, encargada de estudiar las cuestiones del desarrollo y promover un desarrollo autosuficiente y de mejorar las relaciones Norte-Sur. En agosto de 1990, la Comisión publicó un importante informe 20/ en el que se destacaba que la población constituía a la vez el fin y los medios del desarrollo. Se instaba a los países en desarrollo a que utilizaran sus recursos humanos, naturales y estructurales para alcanzar la autosuficiencia nacional lo antes posible, recurriendo sólo a los recursos externos como complemento de un máximo esfuerzo nacional. El informe examinaba a fondo la cuestión de cómo sacar a los países del Tercer Mundo de la pobreza, pese al estancamiento e incluso la disminución de los niveles de ayuda para el desarrollo. Si bien criticaba la insignificante atención que el Norte presta al Sur y la vulnerabilidad de sus poblaciones, también criticaba la falta de democracia y sentido de responsabilidad en muchos países del Tercer Mundo. El informe concluía que los países del Sur debían crear un sistema de valores en que se destacase la participación, la creatividad, la innovación y el espíritu de empresa pero también la preocupación por las poblaciones desfavorecidas y necesitadas.

34. También se han formulado críticas desde el exterior de la comunidad oficial para el desarrollo. En 1990 la publicación de Lords of Poverty 21/ despertó considerable atención pública con su acerba crítica de los organismos de ayuda oficial para el desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales. Basándose en una amplia documentación y en ejemplos concretos, afirmaba que, durante decenios, los intermediarios de "Development Incorporated" habían venido proporcionando a los países en desarrollo proyectos inadecuados de capital y dudosos servicios de expertos, con cargo a los contribuyentes de los países desarrollados, poniendo de relieve únicamente la cuantía de los fondos transferidos más que la responsabilidad por los resultados tangibles conseguidos, y que redundaban en beneficio de los burócratas de la ayuda y de las empresas y de los funcionarios de los países beneficiarios más que en beneficio de los necesitados. El autor concluía francamente que el sistema actual, obsesivo, de ayuda oficial para el desarrollo sofoca en vez de fomentar la delicada labor de creación de riqueza y ayuda al esfuerzo propio, y que debería abandonarse en favor de otras modalidades nuevas a fin de permitir a las poblaciones ayudarse entre sí directamente (por ejemplo, a través de organizaciones no gubernamentales) y de acuerdo con sus propias prioridades.

35. También se han hecho reevaluaciones del desarrollo a nivel regional y a nivel de base. Por ejemplo, en 1990 la Comisión de las Naciones Unidas para África (CEPA) y un grupo de asociaciones de ciudadanos patrocinó una Conferencia Internacional en Tanzania a la que asistieron más de 400 participantes. La Conferencia adoptó una Carta que destacaba el desarrollo centrado en el ser humano, y citaba la falta de participación popular como la principal causa de la crisis de África 22/. Hizo un llamamiento a los pueblos y gobiernos de África, a la comunidad internacional, a las ONG africanas y no africanas y a otros grupos para que introdujesen cambios trascendentales a todos los niveles de la sociedad africana a fin de crear unas condiciones que permitiesen la participación efectiva de la población y de sus organizaciones y asociaciones. En particular, se instó a la comunidad internacional a que prestase apoyo a las iniciativas africanas en favor de programas de desarrollo diseñados endógenamente a fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad nacional para la gestión del desarrollo y de promover la democratización de los procesos conducentes al desarrollo y al consenso.

36. En 1991, dos informes en profundidad destacaron y ampliaron muchas de las cuestiones señaladas. Un informe final del Nordic UN Project 23/, basado en 18 informes anteriores, observó que las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas habían evolucionado en forma fragmentaria y fortuita como resultado de las funciones básicas de las organizaciones como "asambleas políticas". Sin embargo, estas actividades habían adquirido cada vez mayor importancia por derecho propio y en la actualidad utilizaban más de las dos terceras partes de los recursos totales del sistema. El informe concluía que las actividades operacionales se prestan actualmente a un análisis y una reforma a fondo.

37. El informe nórdico recomendaba medidas para fortalecer la calidad operacional y el impacto del sistema de las Naciones Unidas, ofrecer a los órganos rectores un apoyo y una orientación de política más efectivos y continuos, y establecer un liderazgo y una gestión de los recursos humanos más dinámica dentro de las secretarías. También instó a los organismos a que respondiesen a la creciente participación de las instituciones financieras multilaterales en las cuestiones de cooperación técnica mejorando sus propios resultados, definiendo mejor sus funciones, concentrándose más en aquellas esferas en que están en situación de ventaja relativa y fortaleciendo sus funciones consultivas y analíticas como "centros de excelencia".

38. El Gobierno danés preparó una segunda serie de 11 informes sobre la eficacia de los organismos multilaterales a nivel de los países 24/. Se trataba de permitir a los programas de asistencia para el desarrollo de Dinamarca (y quizá a otras organizaciones) analizar y seguir de manera más sistemática los resultados obtenidos por los organismos multilaterales, y mejorar su eficacia a nivel de los países en cooperación con los gobiernos beneficiarios. Se examinó la actuación de 11 organismos multilaterales en 4 países, organizados en 6 agrupaciones: los fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas, los organismos especializados y programas humanitarios, así como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y las comunidades europeas.

39. El estudio se centró en la cuestión de si los 11 organismos utilizaban plenamente su situación de ventaja comparativa para prestar asistencia a los países en desarrollo. El equipo que realizó el estudio identificó ciertas esferas clave en las que los organismos podrían utilizar mejor estas ventajas para conseguir una división de responsabilidades mejor definida y aumentar la transparencia de los programas, su rendimiento y su impacto. Entre estas esferas figuran las siguientes: cada organismo debería concentrarse en lo que mejor sabe hacer (pese a las muchas presiones opuestas). El PNUD y los organismos especializados deberían abandonar la "proyectitis" en favor de un apoyo institucional sostenido; y debería prestarse más énfasis a las estrategias nacionales, a una dotación de personal de campo adecuada, y a un diálogo de política abierto para garantizar una cooperación más eficaz en los años noventa.

40. Los gobiernos y las secretarías han emprendido también una importante reevaluación interna colectiva de los trabajos de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas durante los últimos cinco años. Un examen de política llevado a cabo en 1986 por el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (DIEC) y la correspondiente resolución de la Asamblea General aprobada en 1986, condujeron a la preparación de una serie de monografías sobre

las actividades operacionales del sistema en 1987. En estas monografías se examinaban los procesos y problemas de organización, programación, coordinación y ejecución en determinados países seleccionados.

41. Tras un intenso debate, la Asamblea General aprobó una resolución "de referencia" sobre las mejoras operacionales en 1987 25/, a la que siguieron algunos análisis por los órganos rectores de muchas de las organizaciones del sistema, otros estudios para el Director General a cargo de consultores independientes, y estudios técnicos llevados a cabo por las secretarías. En su informe de 1989, el Director General resumió los progresos realizados en este sentido y analizó también los principales problemas operacionales para los años noventa así como las iniciativas para hacer más eficaz el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas 26/.

42. En una detallada resolución orientada al futuro, de diciembre de 1989, la Asamblea General reafirmó la función orientadora en materia de desarrollo de los países beneficiarios y la necesidad de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas respondieran de manera más flexible y coherente a sus necesidades particulares. La Asamblea General destacó la necesidad de fortalecer las capacidades administrativas nacionales, los recursos humanos y la autosuficiencia, y aumentar al máximo la participación en el desarrollo. Instó a los organismos del sistema a que reestructurasen y mejorasen las operaciones a nivel nacional, desplazasen la atención de los proyectos a unos programas coherentes, y mejorasen y garantizaran una responsabilidad plena por las actividades de desarrollo, en particular mediante una reorientación en favor de la ejecución nacional y un enfoque más centrado en los programas. Pidió también al Director General que juntamente con todos los elementos del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, preparase una serie de informes analíticos de seguimiento sobre estas cuestiones 27/.

43. En años recientes, el Consejo de Administración del PNUD ha destacado especialmente la calidad de los programas y proyectos así como la responsabilidad del PNUD y de los organismos 28/, y en 1988 pidió al Administrador que preparase un informe exhaustivo sobre la capacidad del PNUD para responder a los nuevos desafíos de los años noventa con respecto al desarrollo en el mundo. El informe resultante 29/, basado en extensas consultas, evaluó la capacidad disponible del PNUD; esbozó las nuevas formas y orientaciones de los programas que permitirían al PNUD estar en mejores condiciones de fortalecer la capacidad de los gobiernos para la gestión del desarrollo; e identificó las cuestiones clave en materia de financiación y organización.

44. El informe llegó a la conclusión de que el PNUD y los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberían ayudar a los países en desarrollo a tomar la iniciativa, proporcionándoles más servicios de elevada calidad, que sirvieran de catalizador y respondieran mejor a sus necesidades, a fin de contribuir al fortalecimiento institucional en el seno de los gobiernos y en los países en su conjunto. En una decisión de 1989 30/, el Consejo de Administración suscribió la idea general del fortalecimiento institucional nacional para alcanzar la autosuficiencia, y destacó las orientaciones y medidas de política que condujeron a nuevas reevaluaciones y decisiones operacionales importantes en 1990 y 1991 (véase parte II, capítulo III.A).

IV. DIFICULTADES INHERENTES A LA COOPERACION

45. En los últimos decenios, se ha reconocido ampliamente que los graves problemas de cooperación y coordinación reducen la eficacia de los programas internacionales para el desarrollo. Se ha prestado gran atención a la necesidad de mejorar la cooperación operacional entre las instituciones de desarrollo bilaterales, multilaterales y del país huésped pero, a pesar de algunos ejemplos de trabajo productivo en cooperación, los problemas han resultado casi insolubles. Recientemente, sin embargo, las presiones económicas y de financiación, han obligado a analizar de nuevo las cuestiones de cooperación, los obstáculos y las posibilidades, tanto por lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas 31/ como a las instituciones internacionales de desarrollo en general 32/.

46. Lo que se necesita esencialmente es una dependencia central fuerte de coordinación de la ayuda en los países receptores que tenga una visión completa del proceso de ayuda. Las organizaciones multilaterales están haciendo esfuerzos mucho mayores para promover la creación de estas dependencias y prestarles ayuda. Otros importantes mecanismos de coordinación son los consorcios y los grupos consultivos (generalmente dirigidos por el Banco mundial y las mesas redondas del PNUD, todos los cuales tratan de reunir recursos, proporcionar información analítica y promover el diálogo de política en favor de los programas de ayuda en determinados países. Al mismo tiempo, sigue siendo importante la necesidad de mejorar la cooperación entre los donantes para programas sectoriales y multisectoriales, y a nivel regional y de las sedes, habida cuenta en particular de que muchos donantes todavía adoptan la mayoría de sus decisiones importantes en materia de programación en las sedes.

47. Los problemas básicos que impiden mejorar las iniciativas de desarrollo se refieren no sólo al enfoque general del presente estudio en la "cooperación", sino también a las muchas e importantes subcategorías "co...", en particular las "consultas", la "colaboración", la "convergencia", la "complementariedad", la "competencia" y la subcategoría que ha recibido siempre la máxima atención, la "coordinación". Antes de examinar las recientes iniciativas de cooperación multilateral, sus elementos esenciales, y algunos ejemplos positivos en el resto de este informe, los inspectores desean señalar, sobre la base de los análisis recientes mencionados anteriormente, algunos de los factores básicos de cooperación/coordinación que tan difícil resulta superar.

- a) En casi todos los países existen muchos proyectos individuales fragmentarios, que a menudo se duplican y compiten entre sí, lo que recarga la capacidad administrativa del Gobierno receptor y disminuye el impacto global de la ayuda.
- b) Los donantes se resisten a una verdadera cooperación y coordinación, ya que ello sería un obstáculo a su libertad para seguir sus propios intereses, podría producir graves conflictos de política y exigiría mucho tiempo de trabajo administrativo y un gasto importante. El escepticismo por lo que respecta a estas cuestiones debilita las iniciativas de las organizaciones multilaterales para desempeñar su función clave de coordinación.

- c) Los gobiernos beneficiarios, por su parte, tampoco aprecian la carga administrativa de la coordinación, se inquietan ante las fuertes presiones por parte de los donantes para que introduzcan complejas reformas de política y preferirían poder optar entre donantes que compiten entre sí.
- d) Las oficinas de planificación y coordinación de la ayuda en el país receptor están con frecuencia insuficientemente dotadas de personal y mal equipadas, y no están en condiciones de participar plenamente en la planificación, ejecución y vigilancia conjunta de los proyectos, en particular, en las actividades de evaluación.
- e) Las organizaciones donantes de ayuda ofrecen escasos incentivos a su personal para que trabajen con ahínco en los esfuerzos de coordinación. Muchos funcionarios sospechan que si ellos toman la iniciativa otros funcionarios no cooperarán y podrían incluso apropiarse sus ideas o su mérito.
- f) Muchos donantes defienden de palabra la coordinación, pero realmente no la desean, ya que consideran que sus programas son eficaces pero que los de otros no lo son.
- g) Entre los donantes existen diferencias importantes por lo que respecta a las ideas del desarrollo, intereses comerciales y enfoques burocráticos, todo lo cual obstaculiza o disuade la cooperación.
- h) La coordinación exige disciplina, pero la cuestión clave es quién la impone a quién.
- i) Los gobiernos y los donantes asumen compromisos por lo que respecta al contenido de los programas, financiación y prioridades, pero estos compromisos con frecuencia no son suficientemente firmes o específicos.
- j) La armonización de los procedimientos de ayuda es un problema antiguo y muy difícil, ya que los donantes tienen diferentes prescripciones en materia de responsabilidad pública, firmemente arraigadas en virtud de directivas nacionales o de los órganos rectores.
- k) Se ha prestado escasa consideración práctica a la elaboración de normas en materia de datos y sistema de apoyo a las decisiones con el fin de coordinar eficazmente la ayuda con los limitados recursos de tiempo y de personal disponibles.
- l) El personal directivo superior de las organizaciones de ayuda con demasiada frecuencia se concentra en la "distribución" de su ayuda y concede escasa prioridad a la cooperación y la coordinación.

48. No hay una fórmula sencilla para resolver todos estos problemas. Pero los investigadores (así como los gobiernos y los órganos rectores) destacan que los beneficios potenciales exigen que se hagan esfuerzos decididos para

mejorar la cooperación y la coordinación operacionales. Lo más importante es seguir descentralizando los programas y el personal a nivel de los países, lograr un contacto mucho más directo y una mayor comprensión por lo que respecta a las condiciones políticas y prioridades del gobierno beneficiario. Esto no significa que haya que aceptar ciegamente los deseos del gobierno huésped, sino que ha de hacerse un esfuerzo mucho mayor para comprender y discutir los complejos factores y limitaciones del desarrollo con que se enfrenta el país y, seguidamente, ponerse de acuerdo sobre unos objetivos de ayuda realistas y alcanzables. En segundo lugar, las organizaciones de desarrollo tienen que aclarar sus propias políticas y su apoyo interno a las actividades de cooperación con otras organizaciones; elaborar mecanismos prácticos de cooperación; y tratar de asegurar la eficacia básica de la ayuda, intensificando a tal efecto el proceso de compartir la experiencia institucional y la información en el seno de las organizaciones y entre ellas.

49. Los funcionarios de desarrollo dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, en sus conversaciones con los inspectores, confirmaron estos problemas, dudas y posibilidades de cooperación. Se registraron algunos éxitos. Se observa una tendencia positiva, desgraciadamente todavía no muy extendida, cuando el personal se traslada de una organización de desarrollo a otra y aprovecha sus conocimientos y contactos personales en ambas organizaciones para emprender actividades productivas conjuntas. Sin embargo, irónicamente, parece que las organizaciones adoptan un criterio no coordinado para enfocar la cooperación operacional y las cuestiones de coordinación.

- a) Los funcionarios o las dependencias realizan muchas visitas esporádicas a otras organizaciones con resultados muy modestos.
- b) Se dispone ya de abundantes datos de otras organizaciones pero no se analizan y utilizan debidamente.
- c) El conocimiento acerca del funcionamiento de otras organizaciones es con frecuencia muy limitado.
- d) Las organizaciones carecen de directivas de política explícitas y de incentivos para la cooperación.
- e) Se ha prestado escasa consideración a la elaboración de enfoques específicos, sistemáticos y prácticos para la cooperación y la coordinación.

50. En la actualidad se presta gran atención al mejoramiento de la coordinación para el desarrollo al nivel nacional, y se están tomando diversas iniciativas. En el capítulo siguiente se mencionan diversas iniciativas conjuntas entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial, y en particular un interesante programa conjunto de capacitación para la gestión de las actividades de coordinación del sistema a nivel de campo, que se examina en el capítulo II.L de la parte II del presente informe. La DCI, por su parte, ha incluido en su programa de trabajo para 1991-1992 estudios relativos a: a) el procedimiento revisado de las mesas redondas del PNUD; b) la descentralización (a raíz de los informes de la DCI sobre esta cuestión a mediados del decenio de 1970 y sobre las oficinas exteriores en 1986), y c) la cooperación operacional del sistema de las Naciones Unidas con las ONG.

V. INICIATIVAS RECIENTES DE COOPERACION MULTILATERAL

51. Los inspectores llegaron a la conclusión durante su estudio de que la cooperación operacional entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales era todavía bastante infrecuente. La participación de las organizaciones del sistema en el proceso de asistencia técnica financiada por el Banco mediante préstamos y créditos ha sido muy modesta (véase párr. 12). Ha habido algunas actividades de participación directa con el Banco Africano de Desarrollo, pero las iniciativas conjuntas con el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo y con la CEE han sido limitadas. Recientemente, sin embargo, se han lanzado una serie de iniciativas prometedoras por parte de ambos grupos, que podrían conducir a una colaboración operacional mucho más estrecha en el futuro.

52. En 1988, el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) del CAC examinó la colaboración con el Banco Mundial. Hubo 16 organismos que respondieron a un cuestionario sobre sus actividades en cooperación con el Banco, y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) preparó un análisis sobre la preponderancia del Banco en los gastos globales de cooperación técnica, las actividades cooperativas en curso, y las posibilidades de una mayor cooperación en la investigación e intercambio de datos, análisis de política y actividades de cooperación técnica. En los debates del Comité se señaló un número creciente de casos de actividades conjuntas, así como la necesidad de que los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas tratasen directamente con los gobiernos prestatarios, que son las partes responsables de la ejecución de los proyectos financiados por el Banco 33/.

53. En 1988, el PNUD informó a su Consejo de Administración de la cooperación con el Banco Mundial 34/. En su informe analizaba el limitado, aunque creciente, papel del Banco en la ejecución de los proyectos del PNUD, los diversos métodos que han utilizado ambas organizaciones para mejorar la asistencia técnica en asociación con los gobiernos receptores y la función del Banco como fuente más importante de inversiones de seguimiento en proyectos de preinversión del PNUD. Asimismo describía las medidas que el Grupo de Tarea Mixto PNUD/Banco Mundial proyectaba tomar para promover y mejorar en general el diseño, gestión, coordinación, marco de política y procedimientos de la asistencia técnica.

54. Como muestra de su firme apoyo en una mayor colaboración y coordinación de las actividades operacionales, el Consejo de Administración tomó nota de las disposiciones existentes y estimó que el PNUD debería mostrarse especialmente receptivo a las solicitudes de los gobiernos que recabasen apoyo para mejorar su gestión económica. El Consejo manifestó también, sin embargo, que la colaboración con las instituciones financieras internacionales debería tener en cuenta el carácter especial, los mandatos y las políticas de las instituciones interesadas y respetar sus diferencias.

55. Posteriormente, el PNUD intensificó sus vínculos con el Banco Mundial y con los bancos regionales de desarrollo, en particular en Africa. El PNUD, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial colaboran actualmente en

iniciativas tales como el Servicio Africano de Desarrollo de Proyectos, un programa sobre los aspectos sociales del ajuste, los estudios y programas sobre las perspectivas nacionales a largo plazo, y la Iniciativa para el Fortalecimiento de las Capacidades en Africa.

56. El Banco Mundial, por su parte, incluye a menudo en sus informes anuales amplias secciones sobre la cooperación entre organismos, la asistencia técnica, su programa de investigaciones, la cofinanciación, y las reuniones para la coordinación de la ayuda 36/. El Banco ha celebrado varios seminarios sobre su colaboración con los organismos del sistema de las Naciones Unidas, los más recientes a fines de 1988. En 1990, el Banco publicó también un manual 37/ destinado al personal del Banco para que pudiera asesorar a los prestatarios sobre la forma de utilizar los servicios del sistema de las Naciones Unidas en consultas financiadas por el Banco, y también para informar a los organismos de los procedimientos del Banco aplicables en tales situaciones.

57. El Banco Mundial considera su colaboración con los prestatarios y con el resto de las organizaciones de las Naciones Unidas como una forma útil de facilitar la cooperación internacional y el desarrollo económico y de mejorar la calidad de los servicios de asistencia técnica. Al propio tiempo, ha destacado que esta colaboración debe depender de que los organismos ofrezcan, caso por caso, resultados de calidad y oportunamente, así como servicios eficientes en función de su costo, a los gobiernos prestatarios.

58. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es un organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas con una función cooperativa única y amplia. Su Convenio básico exige que sus préstamos para reducir la pobreza sean administrados por instituciones internacionales competentes. De los 292 proyectos financiados por el FIDA entre 1978 y 1990 (por un costo total de 11.800 millones de dólares de los EE.UU. aproximadamente) la mayoría fueron supervisados y cofinanciados por el Banco Mundial (131 proyectos), los bancos regionales de desarrollo (61) y el PNUD (60). Durante el último decenio, la proporción de proyectos iniciados por el FIDA y cofinanciados por otras instituciones y los gobiernos beneficiarios aumentó fuertemente, de un 9% solamente en 1978-1983 a un 80% en 1990. El FIDA coopera muy activamente no sólo con otros organismos especializados, tales como la FAO y el PMA, sino también con los bancos subregionales de desarrollo, otros organismos multilaterales, los donantes bilaterales y las ONG internacionales y nacionales.

59. El sistema de las Naciones Unidas cuenta también con un Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas (JCGP) integrado por cinco fondos y programas operacionales que representan la mayor parte de la asistencia para el desarrollo facilitada por el sistema. (Los cinco miembros son el PNUD, el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) el PMA y el FIDA.) En 1990, el Subgrupo de Ajuste del JCGP inició un diálogo con el FMI sobre la forma de integrar las cuestiones relacionadas con la pobreza en los programas de ajuste. El Subgrupo tiene intención de explorar la complementariedad entre el JCGP y el FMI en las cuestiones relacionadas con el ajuste, definiendo las esferas de colaboración operacional con respecto a la actitud de los donantes ante el ajuste estructural y estableciendo un plan para el seguimiento y la evaluación efectivos de los procesos de ajuste.

60. En octubre de 1990, por vez primera en toda su existencia, el Fondo Monetario Internacional (FMI) convocó en Wáshington una reunión de los organismos del sistema de las Naciones Unidas distintos de los de Bretton Woods. Durante un periodo de tres días, altos funcionarios de la FAO, el FIDA, la OIT, la UNESCO, el FNUAP, el UNICEF, las Naciones Unidas, el CMA, el PMA y la OMS, así como los representantes del Banco Mundial, examinaron la forma de fortalecer la cooperación entre el FMI y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas a fin de hacerla más sistemática en el contexto de los programas de ajuste estructural. Se destacó la necesidad de un crecimiento equitativo y de alta calidad, la sostenibilidad y una mayor atención a la pobreza y a las cuestiones ambientales. Se instó a que se tratara de establecer nuevas relaciones operacionales, especialmente sobre el terreno, promoviendo las comunicaciones y el diálogo abierto y mejorando los contactos técnicos. La cooperación entre el FMI, el Banco Mundial y el PNUD en las actividades de cooperación técnica ha aumentado ya considerablemente durante los últimos años: como ejemplo, cabe citar las actividades coordinadas a nivel nacional en Namibia y Angola.

61. El Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) del CAC también está celebrando actualmente conversaciones entre organismos. Varios organismos del sistema de las Naciones Unidas han tropezado con dificultades de procedimiento para establecer fondos fiduciarios para sus actividades financiadas por la Comunidad Económica Europea. Se está tratando de elaborar con la CEE unas disposiciones más sencillas, prácticas y compatibles con los reglamentos y procedimientos financieros de ambos asociados. Las organizaciones esperan asimismo establecer acuerdos de financiación en forma de fondos fiduciarios con el nuevo Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo en una fecha próxima 38/.

62. Además de estas iniciativas y consultas de carácter más amplio entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales, ha habido diversos programas operacionales y enfoques nuevos por parte de los distintos organismos que muestran las posibilidades de incrementar considerablemente la cooperación en el futuro. En el capítulo II de la parte II del presente informe se examinan 12 de estas acciones.

VI. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA COOPERACION:
EL IMPERATIVO DE LA EFICIENCIA

63. Como ha destacado el Consejo de Administración del PNUD, las diferencias entre las instituciones de desarrollo deben reconocerse y respetarse. El Banco Mundial y los bancos regionales son bancos, lo que implica una serie de responsabilidades, conocimientos especializados, perspectivas y enfoques particulares. Del mismo modo, otras instituciones multilaterales, donantes bilaterales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de investigación y de consulta tienen, todas ellas, sus propias prioridades, intereses, conocimientos especializados, limitaciones y modalidades de funcionamiento.

64. El sistema de las Naciones Unidas, por su parte, presenta puntos fuertes particulares: asesoramiento relativamente objetivos sobre los problemas de desarrollo en todos los sectores; asistencia facilitada con carácter de subvención; relaciones establecidas desde hace tiempo con los gobiernos; y años de experiencia en la cooperación técnica duramente adquirida. Asimismo tiene sus puntos débiles: limitada influencia, ya que sus proyectos son reducidos y sus fondos modestos; críticas de falta de coordinación y excesiva burocratización en sus enfoques; y concentración en las esferas especialmente complejas y delicadas de los recursos humanos y el desarrollo social.

65. No obstante, las diferentes instituciones de desarrollo pueden cooperar más estrechamente y sus dirigentes y fuentes de financiación han destacado desde hace tiempo que deben hacerlo. En los capítulos precedentes se han identificado algunas de las presiones de política en favor de una mayor cooperación, las limitaciones considerables que existen en la práctica y las recientes incitativas para mejorar la colaboración operacional en general. En el presente capítulo se examinan los factores básicos esenciales para mejorar la cooperación operacional en situaciones concretas.

66. Durante las más de cien entrevistas que llevaron a cabo, los inspectores recabaron las opiniones de los funcionarios de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, de los bancos de desarrollo y de otras instituciones de desarrollo sobre la actual situación en materia de cooperación y sobre la forma de mejorarla. Desafortunadamente, muchas de las fórmulas son bien conocidas: varios de los estudios citados en el capítulo III las analizan detenidamente y el propio informe de la DCI sobre las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en Sri Lanka hizo muchas de estas observaciones ya en 1979 39/.

67. Los inspectores tuvieron oportunidad, sin embargo, de hablar con personas que en este momento participan directamente en actividades operacionales conjuntas, con sus éxitos y fracasos. De sus opiniones se desprenden los diez importantes factores que se indican a continuación, algunas veces repitiéndose, otras incluso en aparente conflicto, para establecer una cooperación operacional más eficaz entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones de desarrollo.

68. El requisito esencial, destacado una y otra vez, es la eficiencia. Una organización debe prestar un servicio que responda a las necesidades del receptor y del asociado, en forma oportuna y eficaz, y con resultados

positivos. Unos resultados eficientes contribuyen a una reputación de competencia y profesionalismo que fomenta la colaboración interior. Pero unos resultados mediocres, incluso ocasionalmente, pueden socavar esta reputación, y un resultado deficiente puede invalidar los efectos de todos los demás factores que se indican a continuación.

69. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben trabajar con más ahínco para identificar una esfera propia de desarrollo y lograr que su impacto sea máximo. Son muchas las oportunidades nuevas en un entorno mundial en rápida evolución, pero los recursos disponibles apenas han aumentado y son mucho más los suministradores de asistencia técnica que compiten entre sí. Las organizaciones han tratado tradicionalmente de abarcar todos los aspectos de su esfera de competencia, pero con frecuencia su personal y sus recursos se han dispersado excesivamente. Estas organizaciones deberían concentrarse mucho más en aquellas esferas en que tienen o pueden lograr una verdadera situación de ventaja relativa y en que pueden ofrecer servicios de alta calidad que sirvan de catalizadores.

70. Por otra parte, los organismos deben también adoptar un enfoque que asegure un valor añadido. Muchos funcionarios criticaron la vieja costumbre del sistema de las Naciones Unidas de limitarse a contratar un experto o a comprar un equipo para un proyecto, cobrando después una comisión de apoyo administrativo. Pero los bancos de desarrollo, en particular con sus recursos financieros superiores, se encargarán después de contratar a los expertos (los mejores) y a comprar por sí mismos el equipo a fin de eliminar al "intermediario" del sistema de las Naciones Unidas. En vez de ello, los organismos deberían añadir un valor especial y claro que otros no puedan aportar: una red adecuada sobre el terreno y contactos locales, un programa coordinado, materiales de capacitación y recursos de información, años de experiencia y una estrategia aplicada eficazmente a la situación, y/o servicios profesionales de apoyo y supervisión.

71. Los funcionarios de todos los tipos de organizaciones para el desarrollo destacaron la necesidad de una cooperación pragmática. Los contactos con otros asociados del desarrollo deben mantenerse abiertos, pero las visitas generalizadas y rituales, las misiones, los intercambios de datos y acuerdos oficiales de cooperación con frecuencia producen escasos beneficios por el esfuerzo realizado. Cada organización debe tratar de buscar sus principales asociados a nivel mundial, regional y nacional y concentrarse en la difícil tarea de construir y mantener relaciones personales y una relación operacional eficaz con ellos, en vez de dispersar sus esfuerzos a través de una amplia gama de múltiples relaciones de coordinación de escasa importancia. Lo que se requiere son contactos a nivel de trabajo:

- a) que se hayan preparado eficazmente;
- b) que estén basados en un conocimiento profundo de las capacidades, prioridades, requisitos administrativos y procedimientos de cooperación del asociado;
- c) que se refieran a acciones significativas en situaciones concretas; y
- d) que exijan el mínimo de tiempo de cada participante.

72. Muchas de las reevaluaciones de política descritas en el capítulo III ponen de relieve la necesidad de que las organizaciones adopten enfoques más estratégicos en sus programas y sectores de desarrollo. En vez de limitarse a "ejecutar" proyectos individuales de cooperación técnica, las organizaciones deben enmarcar claramente estos proyectos en el contexto más amplio del programa del país receptor, de sus propios programas y de los programas de las organizaciones asociadas. Estos esfuerzos de programación ofrecen a las organizaciones una gran oportunidad de aplicar sus recursos humanos, intereses y prioridades en el contexto más amplio de la política de desarrollo, si la organización coopera estrechamente con otros asociados para establecer un enfoque integrado y si formula su propia estrategia operacional bien definida y articulada.

73. Para convertir sus estrategias en realidad y hacer frente a las nuevas presiones competitivas, las organizaciones deben al mismo tiempo dar prueba de mucha mayor capacidad de respuesta a su entorno de desarrollo. Deben escuchar con más atención a los países en desarrollo cuando exponen sus nuevas necesidades y formular seguidamente proyectos y programas adecuados. Deben buscar nuevos enfoques de cooperación así como nuevos asociados y nuevas oportunidades de cofinanciación más innovadoras y con espíritu más abierto. Se requiere asimismo un esfuerzo de investigación, un análisis de política y unos insumos de las oficinas locales más explícitos a fin de identificar las nuevas cuestiones y necesidades de desarrollo y poder reaccionar rápidamente.

74. Estas medidas deben ir acompañadas de unas organizaciones más flexibles. Los funcionarios indicaron que en la mayoría de los casos en que las iniciativas de cooperación habían fracasado, ello se debía a que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas participantes habían sido lastimosamente lentas, burocráticas y rígidas. Los gobiernos y otros asociados insistirán cada vez en que las organizaciones suministren servicios a tiempo, no dos o más años después. En vez de una jerarquía administrativa recargada, las actividades de cooperación técnica de las organizaciones requieren estructuras más simples y equipos orientados a la acción que puedan adaptarse rápidamente a las nuevas necesidades. Esto permitiría utilizar más especialistas para misiones concretas a corto plazo, personal de grado medio y superior que participen en las operaciones en vez de limitarse al examen administrativo y jóvenes profesionales brillantes atraídos por las oportunidades de unas misiones estimulantes y una experiencia significativa. Se requiere asimismo una labor de equipo mejor organizada a fin de establecer un vínculo más estrecho entre la investigación y las operaciones, que incluya las correspondientes dependencias orgánicas, y permita agilizar los procesos administrativos de apoyo.

75. Es también sumamente necesario que las organizaciones den más publicidad a sus actividades de cooperación técnica. Muchos funcionarios en la sede y en las oficinas exteriores de otras organizaciones de desarrollo saben muy poco acerca de lo que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen que ofrecer. Algunos de ellos subrayaron que en la actualidad las organizaciones desempeñan de manera satisfactoria su labor de comercializar sus servicios y exponer sus capacidades. Lo que se requiere no es una propaganda autoaduladora o un torrente de datos generalizados, sino unos folletos sólidos, directos, dirigidos a los posibles asociados y en los que se describan los servicios particulares de la organización, los resultados que estos servicios han conseguido y la forma de obtener información adicional.

76. Cada uno de estos factores lleva implícita la necesidad de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas resulten más competitivas para poder prosperar o incluso sobrevivir en su labor de cooperación para el desarrollo. Algunos funcionarios del sistema se oponen insistentemente a esta idea, pero la preponderancia e influencia financiera de los bancos y organismos donantes bilaterales y las técnicas agresivas de comercialización de los consultores e instituciones privados no desaparecerá. Las organizaciones siempre han tenido que "vender" sus proyectos y programas, y deben obtener buenos resultados o los gobiernos recurrirán simplemente a los otros muchos suministradores de servicios para el desarrollo. Las organizaciones no deben lanzarse a una competencia comercial enconada de "nosotros contra ellos" para tratar de dominar. Más bien deberían competir con astucia, promoviendo sus propios resultados y tratando de conseguir nuevas alianzas estratégicas mutuamente beneficiosas con otras organizaciones de desarrollo dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

77. Finalmente, todos estos factores sólo pueden conseguirse mediante un control de calidad. En el pasado, muchas dependencias de cooperación técnica han puesto de relieve la cantidad (número de proyectos, valor en dólares de los insumos "entregados", gastos de apoyo "ganados"), pero sin unos resultados de calidad estas cantidades se reducirán inevitablemente. Para mantener la calidad, las organizaciones deben elaborar y utilizar mejor información sobre los resultados, datos de bancos y análisis para poner de relieve las experiencias adquiridas, mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación y mantenerse en contacto con la clientela para determinar su satisfacción. Además, la secretaría y los órganos rectores tienen que garantizar el sentido de responsabilidad mediante exámenes periódicos de las políticas, estrategias, iniciativas y resultados de sus actividades operacionales.

VII. EL ENFOQUE DE LA OIT RESPECTO AL ENLACE OPERACIONAL

78. En el capítulo IV se examinaba la importancia básica de mejorar las actividades de cooperación y coordinación a nivel nacional y se señalaba que en la actualidad se presta gran atención al mejoramiento de esta situación. En el presente estudio los inspectores se han concentrado en los mecanismos de cooperación a nivel de la sede y a nivel regional. Los inspectores consideran que un sistema particular de enlace operacional, el de la OIT con el Banco Mundial, constituye un ejemplo sumamente constructivo de cooperación mutua entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales a estos niveles.

79. Durante los últimos años de 1960 y el decenio de 1970 se establecieron programas en cooperación entre el Banco Mundial y la FAO, la UNESCO, la OMS y la ONUDI. Sin embargo, a mediados del decenio de 1980, todos estos programas excepto los de la FAO (véase el capítulo IV.A de la parte II) se eliminaron gradualmente por estimarse que eran un tanto rígidos y no muy productivos.

80. La OIT reconoció, sin embargo, que el Banco Mundial era un asociado potencial importante debido a su preponderancia en materia de préstamos para proyectos; a su influencia en materia de investigación y política del desarrollo; a su liderazgo en cuestiones de coordinación a través de consorcios y grupos consultivos y sus programas de préstamos sectoriales; y a su papel como fuente más importante de asistencia técnica. En 1982, se estableció en el Departamento de Cooperación Técnica, en la sede de la OIT, la Sección de Actividades de Preinversión y de Inversión (INVEST) y se destinó un economista especializado en cuestiones laborales internacionales a la Oficina Auxiliar de la OIT en Washington D.C. para que estableciera una nueva relación operacional con el Banco en régimen de jornada completa.

81. Desde un principio, se prestó especial atención a un enfoque flexible y personal. El funcionario de enlace de la OIT estableció gradualmente contactos sustantivos con los directores de los programas y los funcionarios a través del Banco. Fue este un proceso en doble sentido, en que el funcionario de enlace adquiría un conocimiento profundo de cómo se desarrollaban en la práctica las operaciones sumamente extendidas y en gran escala del Banco, y al mismo tiempo informaba a los funcionarios del Banco de las posibilidades de la OIT. Este proceso tenía por otra parte un interés mutuo. Se trataba de buscar esferas operacionales (misiones de programación, consultas, información compartida, preparación de proyectos, posibilidades de cofinanciación o ejecución de proyectos) en que la actividad conjunta respondiese a los intereses de ambas partes. El funcionario de enlace pudo reforzar este proceso facilitando al mismo tiempo una amplia gama de contactos entre el personal de la OIT y el Banco a nivel técnico y de política.

82. Durante los primeros años, en particular, el establecimiento de relaciones exigió un gran esfuerzo. Hubo que tomar muchas disposiciones técnicas y realizar ajustes cuando las dos organizaciones tenían procedimientos distintos, y armonizar los diferentes estilos y procesos de funcionamiento. Sin embargo, la atención no se centró en la adopción de procedimientos formales complicados (que hubiesen impedido la necesaria flexibilidad), sino en identificar las esferas de posibles iniciativas conjuntas para proceder seguidamente a la acción.

83. La OIT reconoció esta necesidad de flexibilidad y respuesta oportuna en su propia actuación. Mejor que un pequeño grupo de personas dedicadas a los trabajos del Banco con los antiguos programas de cooperación, el funcionario de enlace de la OIT, con apoyo de INVEST pudo buscar, con un esfuerzo considerable y jugando con los horarios, personal de casi todos los sectores de la OIT que podían aportar sólidos conocimientos especializados y hacer una contribución importante a los esfuerzos conjuntos, respondiendo rápidamente y a corto plazo. Si la OIT no podía responder adecuadamente a una solicitud determinada, renunciaba antes que realizar un trabajo mediocre o mecánico.

84. Los funcionarios del Banco a su vez comenzaron gradualmente a ponerse en contacto con el funcionario de enlace de la OIT cuando surgía una oportunidad adecuada. Estas oportunidades fueron en aumento a medida que se acumularon gradualmente los éxitos de las iniciativas conjuntas, y que los funcionarios del Banco se familiarizaron con la experiencia mundial de la OIT en materia de capacitación y formación profesional; su experiencia en cuestiones relacionadas con el empleo y el mercado laboral; sus servicios especiales tales como EQUIPRO (parte II, cap. II.A); sus convenios y normas internacionales en materia laboral; la credibilidad de su estructura tripartita (no sólo los trabajadores, sino también los empleadores y gobiernos); y sus servicios estadísticos y de investigación laboral. Facilitaron la acción conjunta los esfuerzos realizados por el Banco a principios del decenio de 1980 para mejorar activamente sus relaciones con los organismos del sistema de las Naciones Unidas mediante una mayor participación en las actividades entre organismos, la elaboración de nuevos mecanismos de cofinanciación que incluían la cooperación técnica, y la ampliación de los intercambios de información.

85. El sistema operacional es un mecanismo multidimensional que no se limita, y ni siquiera tiene como objetivo primordial, la financiación de proyectos. Incluye los intercambios de información, reuniones, contactos y misiones conjuntas. Los funcionarios de la OIT y del Banco que participan en programas determinados se conocen y consultan o intercambian ideas en caso necesario. Gracias a estos intercambios, la OIT tiene ocasión de comparar sus preocupaciones en materia de normas laborales internacionales, empleo y perfeccionamiento y capacitación de los recursos humanos, con los problemas sectoriales y de ajuste estructural del Banco y con sus políticas de desarrollo en el sentido más amplio, y de participar en los múltiples programas de capacitación del Banco. Las misiones conjuntas y las actividades de planificación proporcionan asimismo a la OIT importantes contactos e información para sus futuros proyectos y programas.

86. El funcionario de la OIT es una figura clave en la relación operacional, pero nada podría hacerse sin un firme apoyo del personal directivo superior y sin la participación activa de las dependencias de la OIT a través de toda la organización (como se examina en la parte II, capítulo IV.D). En 1984/1986 se hicieron en la sede de la OIT evaluaciones internas de las relaciones de la OIT en el Banco y se formularon sugerencias para mejorar estas relaciones. Recientemente, varios antiguos funcionarios del Banco se han incorporado a la OIT, ocupando puestos superiores relacionados con los programas, con lo que se ha fortalecido aún más el vínculo. Y aunque las medidas cuantitativas son sólo un aspecto, la OIT se ha convertido en uno de los asociados más importantes en la cooperación con el Banco entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

87. A fines del decenio de 1980, se destacó a Wáshington otro experto asociado para ayudar al funcionario de enlace en el desempeño de su trabajo. El primer funcionario de enlace volvió a Ginebra en 1989 y en la actualidad trabajan en Wáshington dos funcionarios con el Banco, prácticamente a jornada completa.

88. Actualmente, se hace hincapié en dos nuevos aspectos de la labor de enlace. En primer lugar, el personal de enlace, juntamente con el personal encargado de los aspectos técnicos y de política de la OIT, tratan de participar más activamente en el diálogo de política con los equipos del Banco por lo que respecta a los aspectos sociales y necesidades en materia de recursos humanos de los programas de ajuste estructural. Previamente la OIT había lanzado iniciativas para iniciar un diálogo con sus asociados y los organismos internacionales de desarrollo organizando a tal efecto una reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, en Ginebra, y un coloquio tripartito sobre el reajuste estructural y el empleo en Africa, en Nairobi, en 1989.

89. En segundo lugar, el personal de Wáshington juntamente con INVEST (que mantiene también datos sobre de los bancos regionales) ha sistematizado y computadorizado la información sobre los proyectos correspondientes del Banco y su situación, país por país. Estos datos abarcan actualmente unos cien proyectos que el Banco tiene en preparación o ejecución. La OIT tiene después que seleccionar los proyectos prioritarios en que pueda demostrar al Banco que tiene una sólida experiencia y puede contribuir considerablemente a su planificación y ejecución. Es de esperar que estos procedimientos garanticen que cuando cambie de nuevo el personal de enlace en Wáshington la OIT siga disponiendo sobre el terreno de un eficaz dispositivo para la colaboración operacional con el Banco Mundial.

90. La OIT no es la única organización que ha establecido esta relación con el Banco Mundial. Algunos funcionarios de organizaciones bilaterales y privadas de desarrollo han realizado una amplia labor de enlace operacional con el Banco en el pasado. La Segunda Conferencia General de la ONUDI pidió a su Director General que fortaleciese su cooperación con las instituciones financieras internacionales, y en particular con el Banco Mundial, a fin de promover la movilización de recursos financieros para el desarrollo industrial: un grupo de trabajo interno de la ONUDI ha estado evaluando esta relación. Algunas otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido contactos oficiosos con la OIT para aprender como funciona su dispositivo de enlace en Wáshington. Y la propia OIT ha tomado medidas para hacer extensivo este enfoque a las Comunidades Europeas en Bruselas y a los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo en Abidján y Manila.

91. Es evidente que cada organización debe decidir con qué organizaciones desea mantener importantes relaciones operacionales y el grado de intensidad de estas relaciones. Sin embargo, los inspectores consideran que la experiencia de la OIT con el Banco Mundial en el último decenio ilustra algunos principios útiles de este enlace operacional. En resumen:

- a) El funcionario de enlace debe ser un profesional experimentado en el desarrollo y concentrarse en cuestiones operacionales.

- b) El funcionario de enlace debe estar dispuesto a hacer un gran esfuerzo para establecer amplios contactos personales, crear un clima de confianza y obtener un extenso conocimiento de la otra organización.
- c) El funcionario de enlace debe contar con un amplio respaldo de los funcionarios superiores de su organización, quienes deben estar dispuestos a facilitar personal de cualquier dependencia de la organización a fin de ofrecer servicios de elevada calidad para las actividades conjuntas en que la organización decida participar.
- d) La organización debe comprender que lo que importa es el interés mutuo de ambos asociados, con especial atención al rendimiento, y no el empeño en forzar unas actividades conjuntas que ninguno de los asociados desea realmente.
- e) El mecanismo de cooperación debe ser flexible, tanto para encontrar modalidades de cooperación caso por caso como para comprender las capacidades, formas de funcionamiento y prioridades de la otra organización.
- f) La cooperación debe ser estratégica y responder a una finalidad, canalizando las actividades hacia los objetivos superiores de la organización a fin de obtener los máximos beneficios de la colaboración, en vez de tratar simplemente de acumular un gran volumen de proyectos individuales.
- g) Es sumamente útil que una oficina ya existente pueda proporcionar el apoyo administrativo necesario al funcionario de enlace.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

92. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se enfrentan con enormes problemas en el decenio de 1990 en el desempeño de sus actividades operacionales para el desarrollo. La esfera de la cooperación técnica que dominaron durante mucho tiempo está ahora congestionada con otros participantes sumamente activos y competentes: instituciones financieras multilaterales en expansión, agresivas empresas consultoras del desarrollo, multitud de instituciones nacionales de investigación, enérgicas organizaciones no gubernamentales, inversores directos y empresas extranjeras más activas, y gobiernos donantes y receptores más críticos y exigentes.

93. Además, las organizaciones han sido objeto de presiones, del interior y del exterior del sistema, para que adapten sus operaciones a los rápidos cambios y a nuevos factores dinámicos del desarrollo: "perfeccionamiento de los recursos humanos", "ajuste estructural", "fortalecimiento institucional", "sostenibilidad", "ejecución nacional", "democratización", "participación popular", "privatización", nuevas tecnologías, importantes cambios políticos y económicos, fuerte limitación de los recursos, y nuevas y urgentes necesidades humanitarias y de refugiados.

94. Los objetivos de los inspectores en el presente estudio eran examinar las posibilidades y los factores clave que implica la cooperación entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, habida cuenta de los radicales cambios mencionados. Los inspectores concluyeron que la cooperación operacional es actualmente muy modesta, aunque se están observando iniciativas y programas operacionales importantes en colaboración, como se examina en los capítulos anteriores y en la parte II del presente informe.

95. Los inspectores consideran que hay otras muchas posibilidades de cooperación que facilitarían el logro de los objetivos de desarrollo tanto de los donantes como de los Estados Miembros receptores. Pero estas oportunidades no pueden realizarse a través de los conductos de enlace normales abstractos y generalizados, misiones oficiales, acuerdos de cooperación, intercambios de datos y seminarios. Aunque algunas de estas actividades son necesarias, corren el riesgo de convertirse en rituales vacíos que sólo sirven para distraer la atención de los verdaderos problemas.

96. La clave para incrementar y mejorar las actividades cooperativas con las instituciones financieras multilaterales y otros asociados potenciales en el desarrollo es la eficiencia. Un funcionario superior de un organismo, con una gran experiencia en la evaluación de posibles asociados operacionales, declaró sucitamente que lo único que realmente cuenta es el "impacto y la ejecución": es decir, saber si hay otra organización que tenga un programa de elevada calidad que suponga una diferencia y que puede aplicarlo con prontitud y eficacia. Si se reúnen estos dos criterios, es posible iniciar y proseguir una colaboración mutuamente beneficiosa. En caso contrario, la asociación terminará.

97. Los diversos funcionarios y analistas que la DCI consultó mencionaron una serie de factores esenciales que las organizaciones deben dominar para conseguir una cooperación operacional más eficaz. Las mismas fuentes pusieron

de relieve la urgencia del desafío que plantean a los programas de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas las nuevas condiciones antes descritas. Cualesquiera que sean sus causas, las presiones son reales. Según los términos tajantes de otro alto funcionario, las actividades operacionales del sistema deben "modificarse o morir". Además, estos cambios deben producirse en todas las organizaciones y el proceso debe ser continuo.

98. La gran mayoría de los funcionarios de las 27 organizaciones (dentro y fuera del sistema) que hicieron comentarios sobre la versión definitiva del informe de evaluación de los inspectores estuvieron de acuerdo con sus consideraciones y conclusiones y aceptaron los desafíos operacionales que planteaba. Y lo que es igualmente importante, facilitaron información sobre otras iniciativas y actividades cooperativas además de las ya incluidas en el informe.

99. Algunos funcionarios, sin embargo, se mostraron más bien en desacuerdo con las cuestiones que la DCI planteaba. Los inspectores consideran que deberían tenerse en cuenta y comentarse estos desacuerdos a fin de poder superar ciertos sentimientos de complacencia para que las organizaciones estén plenamente en condiciones de responder con las actividades operacionales dinámicas que exige el actual entorno del desarrollo.

- a) Desacuerdo: el informe de la DCI describe "situaciones muy conocidas" y hace algunas críticas "inaceptables". Comentario de la DCI: la retroinformación sobre los problemas y necesidades de eficiencia constituye un estímulo de importancia crítica para mejorar los programas futuros, y todos pueden aprender siempre algo nuevo. El deber de los funcionarios operacionales del sistema es abordar y resolver estos problemas, no descartarlos con expresiones displicentes o negativas rotundas.
- b) Desacuerdo: las organizaciones han "adoptado ya nuevas políticas y decisiones sobre estas cuestiones". Comentario de la DCI: las nuevas orientaciones de política son necesarias, convenientes y se están llevando a cabo. Sin embargo, lo que realmente importa no son las palabras sino las acciones.
- c) Desacuerdo: las organizaciones están "ya en vías de tomar medidas". Comentario de la DCI: efectivamente es así, y en la parte II del presente informe se identifican más de 20 acciones innovadoras. Pero la dura realidad es que se requieren muchas más medidas de este tipo por parte de todos los organismos, en forma de proceso continuo, si las organizaciones quieren construir y mantener su reputación de dinamismo y eficiencia.
- d) Desacuerdo: los órganos rectores de las organizaciones "por su propia naturaleza" dedican "una cantidad considerable de tiempo" a "promover y lanzar nuevas iniciativas". Comentario de la DCI: los órganos rectores tienen efectivamente una función crítica de liderazgo y supervisión en el fortalecimiento de la eficiencia operacional, pero dos recientes estudios han puesto en duda su capacidad para ejercer estas funciones efectivamente (véanse párrs. 102 y 107 infra).

- e) Desacuerdo: el informe no ofrece "medidas o métodos específicos y concretos" para mejorar la cooperación. Comentario de la DCI: según un viejo aforismo, "para cualquier problema complejo hay siempre soluciones sencillas, interesantes... y erróneas". Las soluciones que se requieren aquí son de tipo pragmático, no de procedimiento.

100. Los inspectores desearían sinceramente ofrecer fórmulas rápidas y sencillas que promovieran la cooperación de las organizaciones con las instituciones financieras internacionales y con otras organizaciones de desarrollo. Pero el claro mensaje recibido de aquellos que participan activamente en estos trabajos es que el requisito sine qua non es una mayor eficiencia operacional. (El único mecanismo de enlace que se elogia en el presente informe, el de la OIT con el Banco Mundial, tiene éxito precisamente porque pone de relieve el enfoque pragmático, operacional, orientado a la obtención de resultados.)

101. Desgraciadamente, aunque las medidas globales que se requieren son fáciles de enunciar -liderazgo redoblado, innovación y seguimiento por parte del personal administrativo superior y de los órganos rectores de los organismos- estas medidas no son ciertamente atractivas, fáciles ni rápidas. Exigirán un gran esfuerzo decidido, creador y sostenido en un mundo sumamente competitivo en que las limitaciones inherentes son muchas. Los inspectores han llegado a esta conclusión, a la que se oponen los desacuerdos antes señalados, pese a las alentadoras iniciativas mencionadas en la parte II del presente informe.

102. El punto focal clave de acción en cada organización debe ser el órgano rector o comité responsable de la cooperación técnica y/o las actividades operacionales para el desarrollo. A través de ese órgano, la secretaría presenta propuestas, estrategias y evaluaciones de rendimiento a los representantes de los Estados miembros para que las discutan, examinen y ofrezcan orientaciones de política. La responsabilidad conjunta del personal directivo superior y de los órganos rectores es ahora más importante que nunca, no sólo para responder a los múltiples cambios y desafíos recientes por lo que respecta al desarrollo sino también porque las actividades operacionales consumen ahora la mayor parte de los recursos totales del sistema (y de muchos organismos individualmente). Deben por lo tanto ser objeto de un escrutinio minucioso. La intervención del personal directivo superior y de los órganos rectores es esencial para mejorar el rendimiento operacional, ya que deben ofrecer:

- a) el liderazgo, la orientación de política y el firme apoyo necesarios para garantizar una mejora sostenida de las operaciones;
- b) la planificación de programas y la estrategia necesarias para ofrecer unos servicios que respondan a sus objetivos y se adapten a las circunstancias del desarrollo en rápida evolución, a las nuevas tendencias y a las necesidades cambiantes de la clientela;
- c) el aliento, el reconocimiento y el apoyo necesarios para estimular la creatividad y los nuevos enfoques a través de la organización;

- d) unos procesos sólidos de control, evaluación y seguimiento para garantizar unos programas eficientes y eficaces; y
- e) garantías a todos los Estados miembros de la organización de que están recibiendo los servicios de desarrollo de mejor calidad y más eficaces que la organización puede ofrecer.

103. Durante las fases finales de la preparación del presente informe, los inspectores tuvieron conocimiento de los dos nuevos informes en profundidad que apoyan decididamente y complementan las evaluaciones que aquí se hacen. Los inspectores desean señalar tres conclusiones particulares extraídas del informe final del Proyecto Nórdico de las Naciones Unidas y un informe para el Gobierno danés sobre la eficacia de la asistencia multilateral 40/.

104. En primer lugar, el Informe Nórdico señalaba que las instituciones financieras multilaterales han adquirido mucha mayor preponderancia en los trabajos de asistencia técnica debido en parte a las deficiencias del sistema de las Naciones Unidas. Este informe advertía (al igual que muchos funcionarios que entrevistaron los inspectores) que los organismos del sistema están perdiendo terreno y corren el riesgo de quedar "cada vez más marginalizados", lo que sería una "gran pérdida" de experiencia para el desarrollo, redes de trabajo y colaboración global para el desarrollo entre países industriales y en desarrollo.

105. En segundo lugar, para contrarrestar esa tendencia negativa, el Informe Nórdico concluía que los organismos del sistema de las Naciones Unidas deben mejorar su eficiencia operacional. Esto exige una reforma a fondo a fin de mejorar el enfoque, la capacidad de respuesta y la posibilidad de exigir responsabilidades a los programas. Requiere asimismo que se reste importancia a la administración de los proyectos de desarrollo a fin de revitalizar la función analítica y consultiva de los organismos como "centros de excelencia" en sus esferas especializadas, y de ofrecer alternativas y complementos eficaces a los programas de las instituciones financieras multilaterales.

106. En el estudio danés se instaba asimismo a que se concediese prioridad al fortalecimiento institucional sostenido, más que a la "proyectitis". Se analizaba extensamente la subutilización de las ventajas comparativas que poseen todos los organismos multilaterales, de acuerdo con sus respectivos mandatos, funciones, estructuras y modalidades de funcionamiento. Se instaba a que se tomaran medidas en siete esferas clave a fin de obtener una división mejor definida de las responsabilidades de desarrollo, no tanto para evitar duplicaciones y superposiciones como para permitir a cada organismo concentrarse en lo que mejor sabe hacer.

107. Por último, en tercer lugar, en el estudio nórdico se examinaba con gran detalle y como cuestión principal la incapacidad de muchos de los actuales órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas para brindar la "dirección ejecutiva" que exigen los complejos y dinámicos programas operacionales. Se recomendaba la creación de órganos más pequeños que se reunieran con más frecuencia para examinar con espíritu crítico los programas y proporcionar orientación sobre una base continua, mejorar su impacto y promover la responsabilidad conjunta de los asociados en el desarrollo. El estudio danés, por su parte, reconocía que la concentración de los organismos multilaterales

en sus esferas de ventaja relativa es un proceso difícil que debe enfrentarse a múltiples intereses creados y preocupaciones legítimas tanto en el seno de los organismos como entre sus Estados miembros. No obstante, el estudio proponía también medidas para incitar a los organismos a concentrar y a enfocar sus programas operacionales de forma que permitiesen una utilización óptima de sus recursos y ventajas relativas.

108. A los organismos que les preocupa la tarea que suponen las investigaciones necesarias para ser competitivos, puede animarles el éxito que han conseguido ya cinco organismos que han llevado a cabo análisis operacionales en los últimos años, según se examina en la parte II, capítulo III, del presente informe.

Recomendación 1: Cuando las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deseen promover las relaciones de cooperación con las instituciones financieras internacionales, sus jefes ejecutivos y los órganos rectores responsables de las actividades operacionales para el desarrollo deben asumir un compromiso significativo de aumentar la competitividad de sus programas. Con el fin de promover la creatividad, capacidad de respuesta, mejoramiento sostenido de la eficiencia y otros aspectos de una actitud competitiva, las autoridades competentes deben garantizar:

- a) una asignación adecuada de recursos;
- b) una prioridad explícita al despliegue de personal para participar en programas de cooperación;
- c) un esfuerzo de planificación para identificar la forma de mejorar los resultados, y
- d) un proceso de examen y evaluación para medir los resultados con exactitud y reintroducir las conclusiones en estos procesos de asignación, despliegue y planificación.

Recomendación 2: Si los organismos deciden seguir el método competitivo expuesto anteriormente, los inspectores recomiendan también que los jefes ejecutivos y los órganos rectores apoyen este proceso incluyendo el mayor número posible de los temas que se indican a continuación en sus conversaciones periódicas sobre las actividades de cooperación técnica, concentrándose en los resultados conseguidos, experiencia adquirida, cambio de circunstancias, nuevas tendencias y propuestas de estrategias e iniciativas futuras:

- a) acciones y programas cooperativos importantes, o mecanismos de financiación o enlace con las instituciones financieras multilaterales u otras instituciones para el desarrollo;
- b) exámenes a nivel de la organización a fin de considerar posibles mejoras operacionales, tales como nuevas medidas de eficiencia, racionalización de los servicios de apoyo, o grupos de tarea especiales;
- c) estrategias, servicios o programas para el desarrollo nuevos o considerablemente mejorados;

- d) técnicas o tecnologías nuevas que se estén aplicando con éxito para promover el desarrollo;
- e) posibilidades de utilizar mejor la función promotora, normativa, directiva, consultiva, analítica y de investigación de la organización a fin de fortalecer sus actividades operacionales, con el apoyo de otros sectores de la organización;
- f) y lo más difícil, y tal vez lo más importante, centrar más la atención en el programa global, determinando y promoviendo los servicios y actividades que hayan tenido éxito (por ejemplo lo que la organización "hace mejor"), eliminando al mismo tiempo los servicios y actividades obsoletos irrelevantes o que hayan fracasado.

Notas

1/ Cassen, Robert & Associates, Does aid work? Report to an intergovernmental task force, capítulo 9, "Multilateral-Bilateral comparisons", Oxford, Oxford University Press, 1986, págs. 274 y 275.

2/ Development Assistance Committee, Development Co-operation: 1990 report, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, diciembre de 1990, pág. 18 y cuadro 3-1.

3/ "Actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas: Nota del Secretario General, Documento de las Naciones Unidas A/45/273/Add.4, de 22 de octubre de 1990, cuadro B-1 (y cuadro B-1 del documento A/44/324/Add.4 para las cifras correspondientes a 1981).

4/ Griffin, Keith, "Thinking about development: The longer view" págs. 5 a 8, en "New Perspectives on Development", Development, 1988: 2/3.

5/ Informe sobre el Desarrollo Mundial: La tarea acuciante de desarrollo, publicado para el Banco Mundial, Oxford University Press, Nueva York, 1991.

6/ "Evaluation of the effectiveness of technical assistance personnel (financiado por los países nórdicos)", DANIDA, FINNIDA, MCD/NORAD y SIDA, marzo de 1988.

"World Bank technical assistance activities and issues (FY82-86)", documento de la Junta Ejecutiva, Sec. R87-209, de 14 de septiembre de 1987.

Helena Gezelius y David Millwood, Good aid: A study of quality in small projects, SIDA, Estocolmo, 1986.

Technical co-operation: Its evolution and evaluation: Some issues for consideration, PNUD, Oficina Central de Evaluación, diciembre de 1987.

7/ "Ejecución de los programas: Evaluación: Informe del Administrador", documento del PNUD DP/1991/22, de 15 de marzo de 1991, y "Consejo de Administración del PNUD: Informe... 38° período de sesiones, documento del ECOSOC E/1991/34, 1991, decisión 91/26 "Aplicación de las recomendaciones de evaluación", de 21 de junio de 1991.

8/ Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1989, volumen II; Documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Suplemento N° 30 (A/44/30), 1989, págs. 24 a 35, 78 a 89, anexo I.

9/ World investment report 1991: The triad in foreign direct investment, Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC), Nueva York, 1991.

10/ "Informe sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo", JIU/REP/78/3, de marzo de 1978 y documento del PNUD DP/389.

11/ Consejo de Administración del PNUD, "Contratación y utilización de los servicios de expertos financiados por el PNUD y perspectivas de reducir su costo", decisión 79/48 de 10 de julio de 1979.

12/ "Contratación y utilización de los servicios de expertos financiados por el PNUD y perspectivas de reducir su costo: Informe del Administrador", documento del PNUD DP/392, de 11 de abril de 1979, y "Ejecución y gestión por los gobiernos: diseño, supervisión y evaluación de los proyectos; y expertos financiados por el PNUD", documento DP/558 de 23 de febrero de 1981.

13/ Dependencia Común de Inspección, "La cooperación del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de la evaluación por los gobiernos", JIU/REP/82/12 (y Documento de las Naciones Unidas A/38/333 y Add.1, de 12 de agosto y 7 de noviembre de 1983).

14/ DCI, "Tercer informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas: integración y utilización", JIU/REP/85/11 (y Documentos de las Naciones Unidas A/41/202 de 7 de marzo de 1986 y A/41/304 de 21 de abril de 1986).

15/ Cassen, Robert & Associates, Does aid work? Report to an intergovernmental task force, Oxford, Oxford University Press, 1986.

16/ Riddell, Roger C., Foreign aid reconsidered, Overseas Development Institute, John Hopkins University Press, Baltimore, Md., Estados Unidos, 1987.

17/ Comité de Asistencia para el Desarrollo, Development Co-operation: Organización de Desarrollo y Cooperación Económicas, París, diciembre de 1986.

18/ CAD, informe de 1987, capítulo IX, "The role of multilateral aid agencies in the development co-operation system in the mid-1980s", París, diciembre de 1987.

19/ CAD, Development Co-operation in the 1990s, 1989 report, París, diciembre de 1989.

20/ The challenge to the South: The report of the South Commission, Londres, Oxford University Press, 1990.

21/ Hancock, Graham, Lords of poverty: The free-wheeling lifestyles, power, prestige and corruption of the multi-billion dollar aid business, Londres, Macmillan, 1989.

22/ "Carta africana de participación popular en el desarrollo y la transformación (Arusha 1990)", documentos de la CEPA E/ECA/CM.16/41 (y documento del ECOSOC E/1900/42), págs. 101 y 102, y E/ECA/CM.16/11, 1990.

23/ The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: a Nordic perspective: Final report by the Nordic UN Project, Almqvist & Wiksell International, Estocolmo, 1991, y también

Kalderén, Lars, The UN and the Bretton Woods institutions, a study for the Nordic UN Project, Estocolmo, enero de 1991.

24/ Effectiveness of multilateral agencies at country level: Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, preparado para DANIDA por COWIconsult, Ministerio de Relaciones Exteriores, Copenhague, 1991.

(Más diez informes monográficos individuales sobre el PNUD, el UNICEF, la FAO, la OIT, la OMS, el ACNUR, el BIRD, el AfDB, el AsDB y la CE).

25/ "Actividades operacionales para el desarrollo", resolución 42/196 de la Asamblea General de 11 de diciembre de 1987.

26/ "Examen amplio de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas: nota del Secretario General: informe del Director General", documento de las Naciones Unidas A/44/324 de 29 de junio de 1989.

27/ "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo", resolución 44/211 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1989.

28/ Veáanse, por ejemplo, las decisiones del Consejo de Administración del PNUD 86/18 "Aplicación de medidas para mejorar la calidad de los programas y proyectos", de 27 de junio de 1986, 87/13, "Calidad de los programas y proyectos", de 18 de junio de 1987, y 88/17, "Calidad de los programas y proyectos", y 88/19 "Cumplimiento de las obligaciones de los organismos de ejecución", de 1º de julio de 1988.

29/ "Examen de política: la función del PNUD en el decenio de 1990: el PNUD y el desarrollo mundial en el año 2000: Informe del Administrador", documento del PNUD DP/1989/14, de 9 de mayo de 1989.

30/ "La función del PNUD en el decenio de 1990", decisión 89/20 del Consejo de Administración del PNUD, de 30 de junio de 1989.

Capítulo IV

31/ Véase por ejemplo, "Coordinación de la asistencia técnica", documento del PNUD DP/1987/15/Add.1, de 1º de abril de 1987, y

Ahlberg, Hans y Lovbreak, Asbjorn, UNDP in action: A study on UNDP field offices in selected countries in Africa and Asia, Utrikes-Departementet, Regeringskansliets Offsetcentral, Estocolmo, 1985.

32/ Por ejemplo, Barry, A. J. Aid co-ordination and aid effectiveness: A review of country and regional experience, OCDE, París, 1988,

Cassen, Robert and Associates, Does Aid Work?: Report to an intergovernmental task force, capítulo VII, "The systemic effects of aid and the role of co-ordination", Clarendon Press, Oxford, 1986,

Clift, Charles, "Aid co-ordination: Are there any lessons to be learnt from Kenya?", Development Policy Review, Vol. 6 (1988), págs. 115 a 137, y

Whittington, Dale and Calhoun, Craig, "Who really wants donor co-ordination?", Development Policy Review, Vol. 6 (1988), págs. 295 a 309.

33/ "Informe del Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) sobre el segundo período ordinario de sesiones de 1988", parte II.C., "Collaboration with the World Bank", en el documento ACC/1988/14 de 21 de octubre de 1988.

34/ "Cooperación presente y futura entre el PNUD y el Banco Mundial: Informe del Administrador", documento del PNUD DP/1988/61, de 12 de abril de 1988.

35/ "Actividades operacionales para el desarrollo", párr. 1 j), decisión 85/56 del Consejo de Administración del PNUD, de 1° de julio de 1988.

36/ Véase Informe anual del Banco Mundial, Banco Mundial, WASHINGTON D.C., de 1982 a 1989.

37/ "Handbook on the employment by bank borrowers of UN agencies as consultants", Departamento Central de Operaciones, Banco Mundial, 1990.

38/ "Informe del 72° período de sesiones del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias)", documento del CAC ACC/1990/5, de 23 de marzo de 1990.

39/ Dependencia Común de Inspección, "Evaluación de las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en Sri Lanka", JIU/REP/79/16, vol. I, en particular capítulo II, "Tendencias, éxitos y problemas de los proyectos", y capítulo III, "Opiniones sobre la cooperación técnica en Sri Lanka", y vol. II (publicado también como Documento de las Naciones Unidas E/1988/82 y Add.1 y 2, de 13 de mayo y 3 de junio de 1980).

40/ The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: A Nordic perspective: Final report by the Nordic UN Project, Almqvist & Wilsell International, Estocolmo, 1991, págs. 13 a 21 y 68 a 73, y

Effectiveness of multilateral agencies at country-level: Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, preparado para DANIDA por COWIconsult, Ministerio de Relaciones Exteriores, Copenhague, 1991, págs. i a xiv

(Véanse también los breves resúmenes en el capítulo III, párrs. 36 a 39 del presente informe.)