

PROGRAMA
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO



Distr.
GENERAL

DP/1983/67
10 mayo 1983
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CONSEJO DE ADMINISTRACION
30° período de sesiones
Junio de 1983
Tema 4 a) del programa

EJECUCION DE LOS PROGRAMAS

Informe anual del Administrador para 1982

Informes de la Dependencia Común de Inspección

Nota del Administrador

El Administrador transmite al Consejo de Administración el informe adjunto titulado Oficinas Exteriores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo preparado por la Dependencia Común de Inspección (JIU/REP/83/4).

OFICINAS EXTERIORES DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Preparado por

J.C. Rodríguez Arias

Earl D. Sohm

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
Febrero de 1983

JIU/REP/1983/4
Ginebra, febrero de 1983

OFICINAS EXTERIORES DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Preparado por J.C. Rodríguez Arias
Earl D. Sohm

Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 6	1
II. COORDINACION Y COOPERACION DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL PLANO NACIONAL	7 - 24	5
A. Marco de política	7 - 10	5
B. Papeles y responsabilidades.....	11 - 24	6
III. FUNCIONES DE LAS OFICINAS EXTERIORES DEL PNUD	25 - 44	10
A. Funciones básicas	25 - 26	10
B. Apoyo sustantivo	27 - 31	11
C. Apoyo administrativo	32 - 36	12
D. Funciones de representación y de relaciones públicas	37 - 39	13
E. Programas bilaterales y organizaciones no gubernamentales	40	16
F. Información	41 - 44	16
IV. DOTACION DE PERSONAL, ORGANIZACION, DIRECCION Y FORTALECIMIENTO	45 - 104	17
A. Dotación de personal	45 - 78	17
B. Organización	79 - 83	27
C. Dirección y examen	84 - 86	28
D. Medidas de fortalecimiento	87 - 104	29
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	105 - 110	33
A. Conclusiones	105 - 109	33
B. Recomendaciones	110	35
Cuadro I. Resumen de las funciones de las oficinas exteriores del PNUD		14
Cuadro II. Tendencias de la dotación de personal del PNUD		18

/...

I. INTRODUCCION

1. El propósito primario de este estudio es evaluar la función y la capacidad de las oficinas exteriores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que es la organización central de financiación y coordinación de gran parte de las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas.
2. Las oficinas exteriores del PNUD constituyen un instrumento clave para la gestión y coordinación de las actividades de cooperación técnica del sistema. Una buena organización, una dotación adecuada de personal suficiente y la plena cooperación del sistema de las Naciones Unidas con esas oficinas son condiciones previas de importancia para que puedan cumplir eficazmente su papel y promover la aplicación de las políticas y estrategias de desarrollo de la comunidad internacional.
3. El presente estudio examina el marco básico de política que rige la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, pasa revista a las principales cuestiones de coordinación entre organismos en el plano nacional, incluidos el papel y las responsabilidades de las oficinas exteriores del PNUD a este respecto, y analiza la dotación de personal y la organización de estas oficinas. Aunque se basa en gran medida en las disposiciones de la resolución 32/197 de la Asamblea General relativa a la reestructuración, el estudio no trata las tareas de los coordinadores residentes ya que éstos no han desempeñado sus funciones durante un tiempo suficiente como para permitir un análisis objetivo y conclusiones firmes.
4. Por lo tanto, los Inspectores concentran su labor en los representantes residentes en su calidad de jefes de las oficinas exteriores del PNUD si bien reconocen que los representantes residentes son designados normalmente coordinadores residentes y que la distinción entre los dos papeles no puede ser absoluta. Asimismo, el CAC está aún estudiando disposiciones para el ejercicio de las funciones de los coordinadores residentes y el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional presentó hace poco un informe sobre el resultado de las consultas celebradas con los gobiernos sobre el papel de dichos funcionarios 1/.
5. Por consiguiente, el presente informe sobre las oficinas exteriores del PNUD podría constituir una base útil para cualquier estudio que la DCI decida realizar en el futuro sobre los coordinadores residentes y su función de coordinación interinstitucional, así como sobre la estructura del sistema de representación de las Naciones Unidas en el plano nacional.
6. Los Inspectores agradecen el valioso apoyo recibido del PNUD, y de muchos representantes residentes, así como de otras organizaciones y organismos de las Naciones Unidas consultados durante la realización del estudio.

1/ ACC/1982/OP/6 del 1° de octubre de 1982: Arrangements for the Review by ACC of the Functions of Resident Co-ordinators.

II. COORDINACION Y COOPERACION DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL PLANO NACIONAL

A. Marco de política

7. El consenso aprobado en 1970 por el Consejo de Administración del PNUD y por la Asamblea General en la resolución 2688 (XXV) constituye el marco básico que rige la programación, coordinación y gestión de las actividades de cooperación técnica financiadas por el PNUD. Las funciones, el papel y la estructura del PNUD y de su red de oficinas exteriores dimanaban en gran parte de las disposiciones del consenso. Introduciendo en particular el principio de la programación por países, el consenso procuró lograr la utilización "más racional y eficaz posible" de los recursos del PNUD coordinando mejor todas las fuentes de asistencia y los insumos del sistema de las Naciones Unidas, "con miras a conseguir la integración de la asistencia en el plano nacional".

8. Tales objetivos de política se han visto confirmados de la manera más amplia en la resolución 32/197 de la Asamblea General sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas. Las disposiciones pertinentes de la sección V del anexo de dicha resolución recomiendan las siguientes medidas:

- que las actividades operacionales del sistema sirvan para promover un aumento efectivo de la corriente de recursos para esas actividades que tenga carácter previsible, permanente y seguro;
- que la asistencia proporcionada se ajuste a los objetivos y prioridades nacionales de los países receptores;
- que la orientación de estas actividades y la asignación correspondiente de recursos reflejen plenamente las estrategias, políticas y prioridades generales de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social;
- que el sistema de las Naciones Unidas trate de lograr una eficiencia óptima y la reducción de los gastos administrativos;
- que se adopten gradualmente medidas de integración respecto de los actuales programas y fondos de las Naciones Unidas para el desarrollo que se financian con recursos extrapresupuestarios;
- que se adopten medidas para lograr la mayor uniformidad posible de procedimientos administrativos, financieros, presupuestarios, de personal y de planificación, incluido el establecimiento de un sistema único de adquisiciones, ciclos armonizados de presupuestos y programas, un sistema unificado de personal y un sistema común de contratación y capacitación;
- que en cada país aumente la coherencia de la acción y haya una plena integración, de conformidad con los objetivos y el orden de prioridad del gobierno interesado, de los distintos insumos sectoriales del sistema de las Naciones Unidas;

/...

- que se utilice el proceso de programación por países del PNUD como marco de referencia para las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas;
- que la responsabilidad general y la coordinación de las actividades operacionales de desarrollo que el sistema lleve a cabo en cada país se encomienden a un solo funcionario (coordinador residente) que ejerza la dirección del equipo y dé una dimensión multidisciplinaria a los programas sectoriales de asistencia para el desarrollo;
- que, atendiendo a las necesidades de cada país, se adopten medidas para unificar las oficinas de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas en los países.

9. Esas directrices subrayan la necesidad de lograr cohesión, eficiencia y eficacia, así como la de dar un impulso más coherente e integrado a las operaciones del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional. Por eso se relacionan directamente con la función directiva de la cooperación técnica que corresponde al PNUD y a sus oficinas exteriores en apoyo de las prerrogativas de los gobiernos huéspedes para la coordinación y administración de todos los insumos externos para el desarrollo. Decisiones intergubernamentales posteriores han tendido concretamente a realzar la función central y de dirección del PNUD en las actividades de cooperación para el desarrollo del sistema. En efecto, la resolución 34/213 de la Asamblea General estipula que el representante residente del PNUD "sería designado normalmente coordinador residente", mientras que la resolución 1981/59 del Consejo Económico y Social reafirma "la función central de financiación y coordinación del PNUD en la esfera de la cooperación técnica dentro del sistema de las Naciones Unidas", de conformidad con el consenso de 1970 y la resolución de la Asamblea General relativa a la reestructuración.

10. La coordinación entre organismos en el plano nacional, si bien compleja, es necesaria para que las actividades de cooperación técnica del sistema produzcan efectos óptimos con recursos escasos. Para que el papel de dirección y coordinación del PNUD sobre el terreno sea significativo y eficaz se necesita cierta coherencia y estabilidad a los niveles centrales intergubernamental e intersecretarial de las Naciones Unidas, mientras que en el plano nacional la participación y el apoyo activos de todas las partes interesadas con arreglo al concepto tripartito seguirán siendo un requisito previo indispensable. Por consiguiente, la medida en que el PNUD y sus oficinas exteriores puedan desempeñar sus funciones depende en gran parte de la cooperación de los gobiernos tanto huéspedes como donantes y de la de los organismos de ejecución al aplicar en el plano operacional las medidas de reestructuración que se enumeran en el párrafo 8 supra.

B. Papeles y responsabilidades

1. Gobiernos

11. La coordinación de todas las formas de asistencia para el desarrollo es prerrogativa del gobierno del país receptor según se subraya en el consenso y en la resolución relativa a la reestructuración. A lo largo del decenio, el papel del

representante residente y de las oficinas exteriores ha sido esencialmente la de ayudar a los gobiernos en el ejercicio de esa prerrogativa respecto de las operaciones financiadas por el PNUD.

12. Sin embargo, los países en desarrollo difieren considerablemente en sus niveles relativos de desarrollo socioeconómico y de cambios de gobierno, procedimientos administrativos, capacidad operacional, políticas y mecanismos internos de coordinación y personal capacitado. Estas variables con frecuencia determinan el alcance y la eficacia del papel central del PNUD en el plano nacional, así como la coherencia de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas en general. De manera semejante el grado en que los gobiernos huéspedes dependen de la red de oficinas exteriores del PNUD para coordinar y ejecutar los programas de asistencia para el desarrollo puede diferir mucho de un país a otro. Por ejemplo, mientras cabe esperar que el papel central del PNUD sea mínimo en algunos países relativamente adelantados, en los países menos adelantados ese papel puede abarcar en algunos casos un amplio espectro de programas de desarrollo, incluidos los financiados por algunos organismos bilaterales.

13. Además, la coordinación de políticas del sistema de las Naciones Unidas en los planos mundial y regional no deja de tener repercusiones sobre la coordinación entre organismos en el plano nacional. Si los órganos legislativos de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas enfocan de manera similar las cuestiones de desarrollo se promueve la coherencia de las actividades del sistema en el plano nacional y se facilita así el papel del PNUD y de las oficinas exteriores. En el plano regional, la resolución relativa a la reestructuración ha dado a las comisiones regionales mayores funciones de coordinación interinstitucional y un papel más activo en apoyo de los programas de cooperación regional. Los principales órganos normativos de las comisiones regionales están integrados por ministros de planificación del desarrollo y de asuntos económicos que en muchos casos tienen a su cargo la coordinación del desarrollo en sus respectivos gobiernos y, por consiguiente, encabezan los ministerios de enlace con el PNUD o ministerios "de contraparte". Este orden de cosas debería, en principio, mejorar la armonía y la integración de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en los planos regional y nacional, siempre que las oficinas exteriores, que también representan a las comisiones en sus respectivos países, participen más de cerca en los programas y proyectos regionales que reciben asistencia del sistema de las Naciones Unidas.

14. La multiplicidad de canales de financiación y de fondos fiduciarios con fines especiales que mantienen los gobiernos donantes tiende a ir en pugna con el reconocimiento, por parte de los Estados Miembros, del PNUD como canal central de financiación de la cooperación técnica multilateral y a aumentar las dificultades de coordinación de los gobiernos y del PNUD. La integración de tales fondos en el "marco de referencia" del proceso de programación por países del PNUD, así como el logro de la máxima uniformidad de los procedimientos administrativos y de los ciclos presupuestarios y de programas, según lo recomienda la resolución relativa a la reestructuración, mejorarían la coherencia y la relación costo-eficacia de las actividades de cooperación para el desarrollo realizadas por el sistema. Asimismo, y particularmente en el actual momento de crisis económica, los gobiernos huéspedes podrían encontrar más económico unificar en locales comunes las oficinas del sistema de las Naciones Unidas en el país como se ha hecho ya en algunos países, y proporcionar facilidades y apoyo suficientes a las organizaciones del sistema representadas en sus respectivos países.

2. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

15. Como se observa más arriba, el alcance de las responsabilidades y actividades de las oficinas exteriores del PNUD depende mucho de la situación imperante en cada país y de la medida en que los gobiernos huésped y donante confían a las oficinas la coordinación y ejecución de los programas exteriores de asistencia para el desarrollo. Además, en su carácter de centros de coordinación del sistema en el plano nacional, las oficinas exteriores están en relación de trabajo directa con los órganos coordinadores centrales y los ministerios, expertos y sedes sectoriales del gobierno, las instituciones financieras multilaterales, las comisiones regionales y, oficiosamente, con los programas bilaterales y las organizaciones no gubernamentales.

16. En general, en el último decenio han evolucionado notablemente la naturaleza y la magnitud de las tareas y responsabilidades de las oficinas exteriores. Mientras que los recursos del primer ciclo de programación fueron relativamente homogéneos porque el PNUD representaba aproximadamente el 80% de la financiación para la cooperación técnica del sistema, hacia fines del decenio la situación se había transformado en una compleja pauta de financiación de la cooperación, que comprendía unos 13 fondos con propósitos especiales, un volumen constantemente creciente de arreglos de participación en los costos, gastos de los organismos financiados con cargo a fondos en fideicomiso y al presupuesto ordinario y otros tipos de financiación multilateral para la cooperación técnica, en especial los proporcionados por el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo. Pese a que durante el decenio ha disminuido hasta cerca del 50% la participación del PNUD en esas actividades de financiación, sus funciones de servicio en el plano nacional han aumentado considerablemente (véase el Capítulo III). En consecuencia, el volumen de trabajo de las oficinas exteriores y, en particular, la magnitud de los servicios que prestan a los gobiernos y al sistema de las Naciones Unidas no pueden ya enfocarse solamente en relación con el nivel de los recursos del PNUD para los programas.

17. Aunque los inspectores reconocen que en la actualidad la evolución económica internacional atraviesa un estado de crisis, no están por ello menos preocupados por la pronunciada declinación que se está produciendo en las contribuciones encauzadas a través del PNUD, en especial dado que esa disminución podría afectar adversamente la viabilidad del papel y de las operaciones del PNUD. Por ejemplo, la actual crisis en los recursos ha causado una reducción del 45% en las CIP ilustrativas aprobadas por el Consejo, lo cual podría perturbar en forma apreciable la planificación para el futuro, debilitar el papel de coordinación de los representantes residentes y de las oficinas exteriores y disminuir el significado y la pertinencia del proceso de programación por países del PNUD. Sin embargo, es posible que esa situación no sea ineludible, si en el nivel operacional se aplica plenamente el concepto de coordinado residente y si se utiliza el proceso de programación por países del PNUD como "marco de referencia" de las actividades del sistema en el plano nacional.

18. Pese a la disminución de su papel como organización central de financiación de las actividades de cooperación del sistema, el PNUD aún puede ejercer sus responsabilidades de coordinación y dirección, por una parte, mediante el desempeño de alta calidad de sus oficinas exteriores y, por otra parte, mediante el fomento

de su papel analítico y sirviendo como factor creativo de vinculación de la cooperación técnica y la investigación y los conceptos del desarrollo en el plano mundial, con su aplicación en el plano local.

19. En su carácter de principal organización de cooperación técnica del sistema, el PNUD no se ha desempeñado tan activamente como podría haberlo hecho en funciones de dirección respecto del análisis, la difusión y la aplicación de ideas y conceptos innovadores de cooperación técnica, posiblemente, con la excepción de la cooperación entre los países en desarrollo y el desarrollo rural integrado. El PNUD no ha analizado ni aplicado suficientemente otros importantes conceptos, como un criterio unificado del desarrollo y el autovalimiento. Pero un logro de ese tipo requiere la colaboración de los gobiernos donantes y huéspedes y de los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

20. En su informe sobre las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en Sri Lanka (JIU/REP/79/16), los Inspectores comprobaron que muchas políticas básicas establecidas para orientar las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas no se estaban aplicando eficazmente debido a que dichas políticas no eran comprendidas y a que no se las había podido traducir en términos operacionales, ni difundir en el plano local y evaluar sus resultados. Los Inspectores recomendaron que el CAC realizara un estudio en el que se resumieran esos principios y sus relaciones internas fundamentales, a fin de aclararlos y fomentar su aplicación en el plano operacional. Los Inspectores opinan que esta recomendación sigue siendo válida y que el PNUD debería tomar medidas para promover su puesta en práctica.

21. Al respecto, en el sistema de las Naciones Unidas es la OMS la que probablemente proporciona el mejor ejemplo de apoyo eficaz a la aplicación de políticas en un determinado sector, mediante su programa de "Salud para Todos en el Año 2000". La OMS ha preparado excelentes folletos ^{2/} para su utilización como directrices de ejecución que pueden ser aplicadas por los gobiernos que así lo deseen.

3. Los organismos de ejecución

22. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen un papel fundamental que desempeñar en el logro de un orden mundial más equitativo. Este papel es único, no tanto debido a los recursos y la capacidad técnica del sistema, como en razón del carácter universal de sus miembros y de su marco de políticas y estrategias mundiales convenidas internacionalmente para resolver los problemas de desarrollo. En el informe de 1980 sobre la amplia revisión de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas (A/35/224) se destacaba la necesidad de que hubiera interacción y estímulo recíprocos, tanto

^{2/} Véase, por ejemplo, Formulating Strategies for Health for All by the Year 2000; (Formulación de estrategias de salud para todos en el año 2000); Managerial Process for National Health Development (Proceso de gestión en el desarrollo sanitario nacional) (principios orientadores); Health Programme Evaluation (Evaluación de programas de sanitarios), etc.

entre las funciones de investigación normativa y análisis de políticas de las organizaciones del sistema como entre las actividades operacionales apoyadas por las mismas organizaciones y también entre las propias organizaciones, a fin de promover un enfoque multidisciplinario del desarrollo. Estos criterios deberían aplicarse en las etapas de programación y ejecución, junto con un riguroso proceso de evaluación.

23. Esos enlaces no son tan eficaces como sería conveniente a juzgar por las críticas procedentes de las oficinas exteriores del PNUD y relativas al insuficiente respaldo técnico que proporcionan a los proyectos algunos organismos de ejecución pertenecientes al sistema. Los inspectores opinan que si el PNUD asumiera un papel más activo en el control del desempeño y la evaluación, como se sugirió en un informe de la DCI sobre el sistema de evaluación del PNUD, con ello se contribuiría a la rectificación de esa falla. Naturalmente, la eficacia del PNUD depende de la plena cooperación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

24. Además, si bien la diversidad, las responsabilidades sectoriales y los conocimientos técnicos por sectores son aspectos fundamentales básicos del sistema de las Naciones Unidas, las reformas de reestructuración enumeradas en el párrafo 8 supra destacan la necesidad de una coordinación eficaz para mejorar la coherencia y la integración de los insumos sectoriales al sistema de las Naciones Unidas. Si todas las organizaciones del sistema cooperaran en la aplicación de esas reformas sobre el terreno, ello representaría un gran adelanto que facilitaría los papeles de los gobiernos y el PNUD dentro del concepto del desempeño tripartito.

III. FUNCIONES DE LAS OFICINAS EXTERIORES DEL PNUD

A. Funciones básicas

25. Las funciones básicas de las oficinas exteriores son las siguientes:

a) asumir un papel directivo y actuar como centro de coordinación de los programas que cuentan con asistencia del PNUD y otros programas del sistema de las Naciones Unidas, cuando así se requiera, particularmente en los países donde el representante residente del PNUD ha sido designado coordinador residente del sistema de las Naciones Unidas; las oficinas exteriores también prestan apoyo, según corresponda, a proyectos financiados con cargo a otras fuentes que se ejecutan dentro de la zona de jurisdicción de la oficina;

b) prestar asistencia a los gobiernos en la preparación y revisión de sus programas por países y en la formulación, aprobación, supervisión, evaluación y ejecución de actividades complementarias de los proyectos que cuentan con asistencia del PNUD;

c) prestar servicios de apoyo a los programas locales del sistema de las Naciones Unidas; y

d) representar a varias entidades de las Naciones Unidas y a algunos organismos especializados que han concertado acuerdos con el PNUD.

26. Empero, esta breve descripción no refleja suficientemente la amplitud del trabajo de esas oficinas considerado desde el punto de vista de su dotación de personal. Se necesita un examen más completo de sus actividades a fin de determinar cuáles son las actividades que aún pueden ser necesarias para asegurar que las oficinas funcionen eficazmente al servicio de la comunidad internacional. En las secciones siguientes del presente informe no se intenta enumerar detalladamente todas estas actividades, sino destacar las tareas más importantes y su alcance.

B. Apoyo sustantivo

1. Los programas por países

27. Los programas por países constituyen un marco para la cooperación técnica que debería reflejar las prioridades de desarrollo de los gobiernos huéspedes y orientar las operaciones de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas hacia aquellas prioridades. En la actualidad, la grave disminución de los recursos para los programas del PNUD probablemente afectará al proceso de programación por países y a su directa pertinencia a las actividades nacionales de desarrollo. Empero, si se utiliza eficazmente el proceso de programación por países del PNUD como "marco de referencia" de todas las actividades financiadas por el sistema de las Naciones Unidas o a las que éste presta apoyo, como se recomendó en la resolución de reestructuración, en ese caso la disminución de los recursos del PNUD no afectará necesariamente al principio de la programación por países ni a su aplicación práctica. En ese caso, es probable que aumente la carga de trabajo de las oficinas exteriores del PNUD, mientras los organismos participarán más activamente en las diferentes etapas de programación.

28. Es posible que la introducción de la programación continua por objetivos requiera arreglos de consulta más sistemáticos con los gobiernos y los organismos de ejecución y, lo que es igualmente importante, un análisis más regular de la situación de desarrollo del país, tendencias sectoriales, rigurosos procesos de evaluación y mecanismos de información retroactiva. En síntesis, las oficinas exteriores del PNUD tendrán que constituir una fuerza de programación y análisis mayor que hasta el presente, en apoyo de las operaciones del sistema en el plano nacional. Dado que en la actualidad las oficinas exteriores funcionan bajo un alud de tareas administrativas rutinarias, en la mayoría de los casos no pueden cumplir plenamente con el importante papel creativo y de apoyo precedentemente descrito.

29. En su informe sobre las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en Sri Lanka, los Inspectores llegaron a la conclusión de que el papel de dirección del representante residente, en particular si éste debe ser el coordinador residente oficial del sistema de las Naciones Unidas en el país, debe basarse en su conocimiento de los programas del sistema de las Naciones Unidas y no meramente en su capacidad para proporcionar servicios administrativos, por importantes y útiles que éstos sean; y de que el representante residente del PNUD y su personal tienen la responsabilidad de proporcionar las perspectivas y medidas que otorgarán coherencia al programa y facilitarán el trabajo en equipo que establece la resolución de reestructuración. En consecuencia, el análisis de los programas y la función directiva respecto de éstos deben tener la máxima importancia, para que la programación continua pueda llevarse a cabo con éxito.

2. Apoyo a los programas y proyectos no financiados por CIP

30. Las oficinas exteriores del PNUD prestan servicios a muchos fondos y programas que están bajo la responsabilidad directa del Administrador del PNUD, como el Sistema de las Naciones Unidas de Financiación de la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, el Fondo Rotatorio para la Exploración de los Recursos Naturales, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana, la Cuenta de Energía y otros fondos y actividades tales como el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP) y la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). Este apoyo incluye asistencia en la preparación, la aplicación y la observación de los proyectos, incluido el respaldo administrativo.

3. Actividades de promoción

31. Aparte de su participación en conferencias técnicas patrocinadas por las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, y del apoyo que prestan a misiones técnicas visitantes, las oficinas exteriores deben también fomentar la aplicación de las estrategias de política de desarrollo del sistema, tales como el Plan de Acción para promover y realizar la CTPD, el Plan de Acción sobre el desarrollo y la administración de los recursos hídricos, el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, etc. Esta función de apoyo es utilísima, aunque en algunos casos incrementa considerablemente el trabajo de las oficinas exteriores.

C. Apoyo administrativo

32. Se prestan servicio de apoyo administrativo a programas y proyectos por países e internacionales y a otras actividades similares de las organizaciones del sistema, entre los que figuran misiones técnicas, socorro humanitario, información pública, visitas a la sede y apoyo a la investigación sobre cooperación bilateral para el desarrollo. Esta "función de servicios" se lleva a cabo en interés del programa y en el contexto de las responsabilidades respectivas de los gobiernos, el PNUD y las organizaciones participantes.

33. En todos los casos, y en especial en los países menos desarrollados, la carga de trabajo administrativo de las oficinas exteriores es pesada y variada en extremo. El volumen de los servicios prestados y los esfuerzos abrumadores que en consecuencia se exigen del personal de las oficinas dan graves motivos de preocupación, sobre todo porque esta función de servicios, tiende a debilitar la capacidad de las oficinas exteriores para ocuparse debidamente de las cuestiones sustantivas. Sin embargo, parece que estos servicios son necesarios para la marcha cotidiana de las actividades de los programas.

34. Las tareas involucradas van desde la simple función de información en la mesa de entrada hasta opiniones consultivas; deberes administrativos o de representación; orientación de expertos, misiones de la sede e inversionistas potenciales, arreglos de seguridad; servicios médicos o de evacuación para

funcionarios enfermos o lesionados; observación de proyectos financiados por fuentes ajenas al PNUD; arreglos para el suministro de equipo y despacho aduanero; importaciones libres de impuestos; vivienda y viajes; apoyo a conferencias, seminarios y cursos prácticos; entrevistas para solicitantes de puestos en el sistema de las Naciones Unidas; biblioteca y documentación, etc.

35. En el informe del Administrador de 1980 el Consejo de Administración del PNUD se dice que, como promedio, una tercera parte del personal de las oficinas exteriores se dedica a actividades administrativas no relacionadas directamente con el PNUD como fuente de financiación, incluso funciones de asesoramiento y servicios de representación en nombre de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ^{3/}.

36. Se ha demostrado que la función de los servicios centrales es valiosa para ampliar y fortalecer el marco de los programas por países al garantizar los vínculos necesarios mediante un enfoque integrado; reducir los gastos administrativos totales de las operaciones de desarrollo del sistema; dar solución a los estancamientos; salvar lagunas, y facilitar la programación y la prestación de servicios según las necesidades y prioridades establecidas en cada caso por el gobierno huésped. En el cuadro I de este informe se muestra el alcance y la variedad de estas funciones.

D. Funciones de representación y de relaciones públicas

37. Además de representar normal y plenamente al PNUD y a los fondos y programas que están bajo la égida del PNUD, las oficinas exteriores proporcionan apoyo a muchas organizaciones, organismos, programas y fondos que desempeñan actividades a nivel de país, incluidas las comisiones regionales y otras organizaciones regionales, instituciones financieras y entidades que participan en el proceso de desarrollo y dependen de los servicios del PNUD. Por ello, debe tenerse en cuenta toda la gama de las relaciones de trabajo de estas entidades con las oficinas exteriores del PNUD en la organización y dotación de personal de estas oficinas, con miras a equiparlas de manera que puedan desempeñar plenamente el papel central que se espera de ellas.

38. Asimismo, gran parte de las horas de trabajo del representante residente y de su adjunto deben dedicarse a actividades de representación, casi diplomáticas, y a reuniones sociales. Estas funciones son inevitables. Constituyen un aspecto útil e importante de las funciones de promoción y dirección del representante residente y pueden contribuir a la obtención de resultados prácticos.

^{3/} Esta estimación fue confirmada por el estudio sobre el volumen de trabajo de las oficinas exteriores del PNUD terminado en febrero de 1982 en que se dice que un 34% de las horas de trabajo de los funcionarios de las oficinas exteriores del PNUD se relaciona con tales servicios: 13% a cuestiones completamente ajenas al PNUD, y 21% a trabajos para los organismos y que en cuanto al costo, en contraposición al tiempo empleado, este esfuerzo extraordinario representa el 25% de los gastos de las oficinas exteriores (DP/1982/INF.5).

Cuadro I
Resumen de las funciones de las oficinas exteriores del PNUD

I Funciones generales	II Funciones específicas de gestión de programas	III Servicios de apoyo a programas y proyectos de actividades no financiadas por las CIP	IV Apoyo administrativo y logístico
<p>A. <u>Función de representación</u></p> <p>El Representante Residente (RR) representa a los siguientes en el país en que presta servicios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al Administrador del PNUD. 2. A órganos y fondos de las Naciones Unidas, incluidos en particular el PMA, el FNUAP, la ONU/CD, el ACNUR (cuando no hay oficina propia), las comisiones económicas regionales, el DCTD, el PNMA, el Hábitat, la UNCTAD/CCI, la ONUDI, el FNUFUIID. 3. A los fondos y programas especiales administrados por el PNUD: el FNUDC, el FRUERN, el Fondo Provisional para la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo, los VNU, la Dependencia y el Fondo de CIPD, la Oficina de Ejecución de Proyectos (OEP). 4. A pequeños organismos especializados de las Naciones Unidas en general (OACI, OMI, UIT, OMPI) y otros organismos que designen expresamente al RR como su representante en el país. 5. En muchos casos, el RR es también Director del Centro de Información del país de destino. <p>B. <u>Funciones de dirección de equipo y promoción</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El RR, como principal dirigente del equipo del sistema de las Naciones Unidas en el país de destino, organiza y preside reuniones periódicas entre organismos. 2. Movilización de recursos y actividades de recaudación de fondos. 	<p>A. Programa de CIP por países</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia al gobierno huésped en la formulación del programa del país; 2. Preparación de exámenes periódicos de programación para el país; 3. Apoyo a los organismos gubernamentales en la preparación de propuestas de proyectos dentro del programa aprobado; 4. Reunión y análisis de datos sectoriales de desarrollo; 5. Evaluación de propuestas de proyectos; 6. Preparación de hojas de datos de los proyectos; 7. Enlace con la representación del país sobre cuestiones de programas y proyectos; 8. Aplicación de las directrices de política del sistema de las Naciones Unidas en actividades operacionales de desarrollo (enfoque unificado del desarrollo, nuevas dimensiones, CIPD, etc.); 9. Visitas a los sitios de los proyectos y a organismos de ejecución del gobierno; 10. Correspondencia y coordinación con organismos de ejecución y administradores de proyectos sobre las actividades de los proyectos; 11. Participación en reuniones tripartitas de examen y preparación de informes; 	<p>A. Fondos y programas especiales administrados por el PNUD (FNUDC, FRUERN, Fondo Provisional para la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo, ONURS, VNU, etc.)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis de estudios sectoriales que lleven a la identificación de proyectos; 2. Asistencia en la formulación de documentos y presupuestos de proyectos; 3. Revisión de proyectos; 4. Consultas con gobiernos, organismos de ejecución y bilaterales; 5. Asistencia en la evaluación de proyectos y en la preparación de hojas de datos de proyectos; 6. Observación de actividades de proyectos, incluidos: correspondencia, visitas a proyectos, consultas con gobiernos y organismos, exámenes tripartitos, evaluación y preparación de informes al respecto; 7. Actividades complementarias de proyectos. <p>B. <u>Actividades ordinarias, programas y fondos fiduciarios de las Naciones Unidas</u></p> <p>Cuando se solicite:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia en la identificación y formulación de proyectos; 2. Apoyo para la preparación y distribución de documentos de proyectos, así como para la evaluación y aprobación de proyectos; 	<p>A. <u>Apoyo administrativo al Programa de CIP</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administración de personal, incluido el personal de contratación local; 2. Orientación y capacitación del personal, incluida la capacitación en el trabajo; 3. Preparación, administración y control del presupuesto de la oficina; 4. Administración de cuentas de anticipos, manejo de cuentas bancarias, pagos y presentación de cuentas y estados mensuales; 5. Administración y coordinación de asuntos comunes del sistema, incluidos: cuestiones de seguridad del personal del sistema de las Naciones Unidas, protección de las propiedades del sistema de las Naciones Unidas en el país huésped, encuestas sobre sueldos locales, encuestas sobre el costo de la vida, encuestas para determinar el monto de las dietas y los estipendios de los becarios, encuestas sobre la vivienda y administración de las subvenciones de vivienda, preparación y distribución de informes sobre las condiciones de vida; 6. Servicios generales: registro y comunicaciones, arreglos de viaje, despacho aduanero de equipo, bienes y efectos personales, administración de servicios especiales, incluido equipo de oficina y transporte.

Cuadro I (continuación)

I	II	III	IV
<p><u>Funciones generales</u></p> <p>3. Campañas de promoción relacionadas con los Decenios y los Planes de Acción de las Naciones Unidas aprobados en conferencias especiales mundiales y regionales patrocinadas por las Naciones Unidas, como el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, el MIO Internacional de los Impedidos, etc.</p> <p>C. <u>Funciones de coordinación</u></p> <p>1. Es el principal canal de comunicación entre el gobierno huésped y el sistema de las Naciones Unidas.</p> <p>2. Proporciona asistencia al gobierno huésped, a solicitud de éste, en la coordinación de actividades operacionales de desarrollo realizadas por el sistema en el país.</p> <p>3. Elabora una dimensión multidisciplinaria en los programas de asistencia sectorial al desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en el país.</p> <p>4. Es fuente central de información sobre la asistencia disponible por conducto del sistema de las Naciones Unidas y sobre los programas de desarrollo del sistema.</p> <p>5. Sirve de punto de contacto entre el sistema de las Naciones Unidas y los programas de asistencia bilateral, multilateral y no gubernamental.</p>	<p><u>Funciones específicas de gestión de programas</u></p> <p>12. Orientación y reorientación de expertos</p> <p>13. Preparación de informes de evaluación técnica</p> <p>14. Trámite de la habilitación de expertos, colocación de becas y supervisión de los pedidos y entregas de equipo</p> <p>15. Asistencia a las misiones de evaluación de proyectos y colaboración con ellas</p> <p>16. Mantenimiento de un sistema de control de compromisos presupuestarios anuales mediante libros de contabilidad de CIP, incluidos mecanismos de supervisión de gastos de los proyectos</p> <p>17. Revisión de documentos y presupuestos de proyectos</p> <p>18. Información periódica a la sede.</p> <p>B. <u>Programa de CIP entre países</u></p> <p>Aunque la mayor parte de los trabajos sustantivos relativos a la programación y a los proyectos entre países se realiza actualmente en la sede del PNUD, las oficinas exteriores participan de ordinario en diversos grados, en las actividades de planificación, aplicación, observación y evaluación y en las actividades complementarias de los proyectos entre países basados en sus países huéspedes. Esta participación aumentará sin duda y contribuirá a incrementar el trabajo de las oficinas exteriores, a medida que la responsabilidad por la gestión de los proyectos subregionales y regionales se descentralice cada vez más hacia los gobiernos de conformidad con las nuevas directrices de política.</p>	<p>Servicios de apoyo a programas y proyectos de actividades no financiadas por las CIP</p> <p>3. Ejecución y observación, incluidos correspondencia, visitas a proyectos, consultas con gobiernos y organismos de ejecución, exámenes tripartitos, evaluaciones a mediano plazo, revisiones de proyectos, actividades complementarias, etc.</p> <p>4. Apoyo a seminarios, viajes de estudio y conferencias patrocinados por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.</p>	<p><u>Apoyo administrativo y logístico</u></p> <p>B. <u>Apoyo administrativo a actividades no financiadas por las CIP (fondos y programas administrados por el PNUD) actividades del presupuesto ordinario de los organismos y fondos fiduciarios, servicios especiales al sistema de las Naciones Unidas)</u></p> <p>1. Asistencia al personal de proyectos en asuntos de vivienda, arreglos de viajes, visados, tarjetas de identidad y extensión y renovación de diversos permisos.</p> <p>2. Entrega de efectos personales.</p> <p>3. Pago de sueldos, anticipos para viajes y reclamaciones.</p> <p>4. Transporte, sobre todo desde el aeropuerto a la llegada y al aeropuerto a la partida.</p> <p>5. Entrevistas de candidatos y asistencia en la contratación de personal para los organismos.</p> <p>6. Cursos de iniciación, orientación, información y capacitación del personal de proyectos.</p> <p>7. Asistencia en la selección, colocación y administración de becas.</p> <p>8. Preparación de datos e información, y especialmente respuestas a cuestionarios a solicitud de organizaciones del sistema.</p> <p>9. Apoyo a funcionarios y misiones técnicas especiales del sistema de las Naciones Unidas que llegan de visita.</p> <p>10. Relaciones externas y funciones protocolarias.</p>

/...

39. La Dependencia Común de Inspección ha examinado detenidamente en varios informes el caso especial de los centros de información de las Naciones Unidas (véase JIU/REP/76/10, 79/10 y 81/2). Se están tomando medidas especiales para fortalecer la relación entre los centros de información de las Naciones Unidas y los representantes residentes.

E. Programas bilaterales y organizaciones no gubernamentales

40. Las oficinas exteriores podrían desempeñar, cuando el gobierno huésped así lo solicite, la función de facilitar la utilización eficaz de los recursos multilaterales y bilaterales. Esta función, aunque oficiosa, podría tener un efecto de promoción muy valioso, al aumentar el apoyo a los esfuerzos de asistencia al desarrollo y respaldar la capacidad de absorción de los países en desarrollo. Ya se ha intentado la experiencia de financiar proyectos mediante una combinación de recursos, y merece la pena examinar más las ventajas generales de la experiencia. Esto se aplica especialmente a los países que deciden incluir en sus programas por países del PNUD disposiciones y planes para la utilización de asistencia exterior de todas las fuentes, incluidos programas bilaterales.

F. Información

41. La función de información de las oficinas también es extensiva y cubre los procesos de observación y examen de los programas y proyectos, la evaluación y las medidas complementarias, además de los informes relativos a la gestión de la oficina, las finanzas, la administración de personal y en general, las cuestiones de seguridad, etc.

42. Es ésta una importante función que deben realizar las oficinas exteriores del PNUD, en la mayoría de los casos con prioridad y dentro de plazos fijados. Los trabajos administrativos rutinarios, la información estadística y demás información fáctica pueden quedar en manos de auxiliares, pero la información sobre los procesos de desarrollo de los programas y proyectos, o las cuestiones relativas a la colaboración internacional, la aplicación de políticas, la eficacia, etc., requieren el juicio personal de un representante residente.

43. El papel central de la oficina exterior y de sus servicios centrales respecto del sistema en su conjunto han aumentado considerablemente las tareas de información. En particular, la oficina exterior responde ante el Administrador sobre cuestiones relativas a la gestión de los programas; ante el Secretario General de las Naciones Unidas, por conducto del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional; y ante los jefes de las organizaciones que se hacen representar por la oficina en asuntos relativos a sus actividades en los planos nacional e internacional.

44. Los plazos de presentación y la calidad de estos informes deben ser cuidadosamente estudiados dado que se relacionan con la eficacia del apoyo proporcionado por el sistema y constituyen un instrumento básico para la gestión acertada de recursos escasos. El número de informes pedidos impone, sin embargo, una carga considerable a las oficinas exteriores y debe ser examinado.

IV. DOTACION DE PERSONAL, ORGANIZACION, DIRECCION Y FORTALECIMIENTO

A. Dotación de personal

1. Tendencias de la dotación de personal

45. En el cuadro II se ilustran los niveles y las tendencias generales de dotación de personal del PNUD entre 1972 y 1982 que parecen reflejar cambios cíclicos en los recursos para los programas del PNUD. En efecto, aunque el total de puestos básicos (los del programa central del PNUD) aumentó en un 7% y 8% durante los ciclos primero y segundo, respectivamente, ese total sufrió un descenso notable de 14% a comienzos del tercer ciclo, principalmente debido a las actuales restricciones de recursos del PNUD.

46. Los puestos básicos de las oficinas exteriores aumentaron en 10% y 16% respectivamente en los ciclos, primero y segundo, pero disminuyeron en un 8% durante el bienio 1982-1983, lo cual refleja la reducción general en los puestos financiados por el presupuesto del PNUD que el Administrador anunció en el documento DP/1982/52. En 1982, cada oficina exterior del PNUD tenía como promedio casi el mismo número de puestos presupuestados del cuadro orgánico (3,6) que 10 años atrás, pese a la gran expansión en los últimos años de las operaciones sobre el terreno apoyadas por estas oficinas, como se ha señalado en los capítulos anteriores, y la consiguiente necesidad de incrementar los esfuerzos de programación y gestión.

47. Además, aunque la relación entre el total de puestos de las oficinas exteriores y los puestos en la sede aumentó moderadamente en los ciclos, primero y segundo dicha relación se ha mantenido prácticamente sin cambios en los últimos años, que coinciden precisamente con el período en que la sede del PNUD inició una amplia descentralización de las funciones administrativas y de las responsabilidades de gestión trasladándolas al nivel de cada país y aumentando así el gran volumen de trabajo que recae sobre las oficinas exteriores, como ya se ha mencionado anteriormente.

48. Es posible que la situación actual sea peor de lo que indican estas tendencias a causa de las prolongadas vacantes sobre el terreno que se mencionan en el curso de este estudio, de la elevada tasa de movimiento de personal en las oficinas exteriores, y de los dilatados procesos de contratación y asignación, especialmente en los denominados lugares de destino con condiciones de vida arduas. El hecho de que el PNUD haya venido funcionando con una suspensión de las contrataciones desde julio de 1981 ha reducido el número de funcionarios disponibles para cubrir todas las vacantes. No obstante, el PNUD considera que su política de reasignación, que encierra un elemento de planificación, mitigará en gran medida el problema de las prolongadas vacantes en las oficinas exteriores (véase el párrafo 53).

/...

Cuadro II
Tendencias de la dotación de personal del FNUD

	1972		1976		1981		1982/1983	
	Serv. Cuadro orgán. gener.	Serv. Cuadro Serv. móvil. Total	Serv. Cuadro orgán. gener.	Serv. Cuadro Serv. móvil. Total	Serv. Cuadro orgán. gener.	Serv. Cuadro Serv. móvil. Total	Serv. Cuadro orgán. gener.	Serv. Cuadro Serv. móvil. Total
Total de puestos básicos	3394	3394	3647	4143	3816	3816		
Puestos básicos de la sede (porcentaje del total*)	236	574 (16,9%)	241	522 (15,1%)	-	202	316	518 (13,6%)
Puestos básicos de las oficinas exteriores (porcentaje del total)	374	2 820 (83,1%)	440	3 095 (84,9%)	97	412	2834	3 298 (86,4%)
Total de puestos del cuadro orgánico (porcentaje del total)		610 (18%)		681 (16,7%)				614 (16,1%)
Puestos del C.O. de la sede como porcentaje del total de puestos del C.O.		38,7%		35,4%				32,9%
Puestos del C.O. de las oficinas exteriores como porcentaje de todo el personal sobre el terreno		13,2%		12,1%				10,8%
Auxiliares de oficina contratados internacionalmente como porcentaje de todo el personal sobre el terreno		4,8%		4,4%				1,6%
Número de oficinas exteriores	100		105		114		114	
Promedio de funcionarios del cuadro orgánico por oficina exterior	3,7		4,2		3,5		3,6	

∴

49. El aumento de los puestos de las oficinas exteriores, en especial durante el segundo ciclo, ocurrió principalmente en el cuadro de servicios generales; esto puede atribuirse a los esfuerzos de la administración del PNUD para mantener un bajo nivel de gastos administrativos y de apoyo a los programas mediante la contratación cada vez más frecuente de personal local. No obstante, la tendencia quizás indique también una orientación del papel de las oficinas exteriores hacia funciones administrativas y de servicios, lo cual puede menoscabar su labor sustantiva. Aunque parte del personal local, especialmente los funcionarios nacionales locales, prestan apoyo a los programas en el nivel profesional, el promedio de funcionarios nacionales locales por cada oficina exterior en 1982 era de 1,5, frente a un promedio general de 25,3 puestos de servicios generales por oficina exterior.

50. Esta tendencia puede verse reforzada en el tercer ciclo de programación, sí, pese a la reducción de los puestos de las oficinas exteriores en un 8%, se superpone un estrato de funciones logísticas y administrativas a la labor de estas oficinas, como se sugiere en el documento DP/1982/35, titulado "Otros posibles medios de financiar y prestar asistencia para el desarrollo por conducto del PNUD y los fondos administrados por el PNUD". Sin embargo, ello no significa necesariamente que la prestación de servicios se desenvuelva exclusivamente en la esfera del apoyo logístico y administrativo. Entre esos servicios podría incluirse, por ejemplo, la asistencia en la formulación de proyectos; en el documento DP/1982/35 se declara que las organizaciones y los gobiernos que deseen hacer uso de la estructura de las oficinas exteriores deberán reembolsar totalmente al PNUD los servicios prestados.

51. Aunque las funciones centrales de administración y de servicios que desempeña el personal de las oficinas exteriores son importantes y apreciadas por el sistema en el plano nacional, preocupa a los Inspectores que la actual tendencia aparte cada vez más a las oficinas exteriores de sus funciones sustantivas de programación y gestión de programa. Los resultados de este estudio confirman la conclusión a que llegaron los Inspectores en el informe de 1979 de la DCI sobre la evaluación de las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en Sri Lanka (JIU/REP/79/16), a saber, que la pesada labor administrativa de la oficina del PNUD constituía un serio obstáculo para una eficaz programación en el país y trababa la labor analítica sustantiva, y que el enorme volumen de trabajo actual había hecho que se descuidaran importantes funciones como la planificación, el análisis de la situación actual, y la evaluación de las tendencias y la ejecución de los programas en el pasado. Como consecuencia de ello, el personal de las oficinas exteriores tiende a verse limitado a un enfoque fragmentario de los proyectos a expensas de un análisis interdisciplinario de los programas y una aplicación eficaz de los conceptos y enfoques propios de la cooperación técnica. En la mayor parte de los casos se descubrió que el personal de las oficinas exteriores, especialmente los oficiales subalternos del cuadro orgánico, no comprendían plenamente los detalles de conceptos básicos de política como la capacidad para valerse de medios propios, las Nuevas Dimensiones o el criterio unificado de desarrollo. Se ha iniciado un programa de capacitación que quizás corrija algunas de estas deficiencias.

52. Los Inspectores elogian los esfuerzos del Administrador para mantener en un nivel bajo los gastos de personal, de conformidad con la decisión 80/44 del Consejo de Administración, en la cual se estableció el 12% del total de los gastos del programa como objetivo inicial de política para los presupuestos de gastos administrativos y de apoyo a los programas del PNUD. Sin embargo, consideran también que la aplicación de esta decisión no debe ir necesariamente en detrimento de una adecuada dotación de personal ni de la capacidad de la red de oficinas exteriores para controlar la calidad de los programas, respecto de la cual el Administrador responde ante los Estados Miembros. Se reconoce asimismo que en el momento actual influyen en la dotación de personal de estas oficinas diversos factores, entre ellos el volumen y la composición de los programas, la práctica interna de cada país, el alcance de la administración gubernamental y la calidad del personal. Cualesquiera sean los criterios que se empleen, no obstante, es esencial que el personal del PNUD refleje una vocación y orientación primordial hacia la labor sobre el terreno, y en especial que asuma su papel de dirección analítica y de programación a nivel de cada país, incluida la asistencia en la formulación, examen, observación y evaluación de los proyectos. En otro estudio de la DCI titulado "La cooperación del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de la evaluación por los gobiernos". (JIU/REP/82/12) se expone pormenorizadamente lo que se espera del PNUD en esta esfera decisiva. Los Inspectores sugieren más adelante en este estudio algunas medidas para fortalecer las oficinas exteriores.

2. Asignación del personal

53. En el estudio sobre las oficinas exteriores del PNUD se han señalado ya y documentado ampliamente las prolongadas vacantes que se producen con demasiada frecuencia en esas oficinas exteriores. Es necesario mejorar la planificación a fin de limitar en lo posible la duración de dichas vacantes. La política de reasignación del PNUD conducirá sin duda a traslados mejor estructurados, de conformidad con la necesidad de una planificación más adecuada. No obstante, es inevitable que se produzcan siempre algunas vacantes, en especial al nivel de los representantes residentes, habida cuenta del trámite de habilitación requerido, y de que los factores que escapan al control del PNUD pueden impedir que las vacantes se planifiquen siempre adecuadamente y se cubran oportunamente. Se viene asignando en forma temporal a funcionarios de la sede para prestar asistencia a las oficinas, especialmente a las más pequeñas, pero este personal no puede apartarse de sus funciones ordinarias por un período muy prolongado, pues sufrirían menoscabo los servicios que presta la sede a las oficinas. Quizás resulte útil la redistribución de cuatro puestos a funcionarios ambulantes, aunque éstos no fueron creados para actuar como funcionarios de refuerzo en caso de que se produjeran vacantes.

54. Existe en la actualidad la tendencia a llenar los puestos en los países menos adelantados y otros que se consideran de penosas condiciones de vida con personal nuevo que no ha sido capacitado todavía, incluidos los oficiales subalternos del cuadro orgánico, quizás debido a las dificultades para atraer funcionarios hacia dichos países. La necesidad de apoyo administrativo y técnico es mayor en los países menos adelantados y los Inspectores acogen con beneplácito la intención del Administrador de dar prioridad a las necesidades de personal de dichos países. El establecimiento de puestos de funcionarios ambulantes es prueba de este compromiso. No obstante, se requieren mayores esfuerzos para garantizar que las oficinas de los países menos adelantados tengan personal suficiente y que se les

asignen funcionarios con la debida preparación, competencia y experiencia. La clasificación que ha hecho la CAPI de los lugares de destino ha llevado ya a la introducción de varios incentivos que harán sin duda más atractivo para los funcionarios el trabajar en los lugares de destino con condiciones de vida verdaderamente difíciles. El PNUD procura, aunque hasta ahora con éxito limitado, convencer al resto del "régimen común" a adaptar más eficazmente las condiciones de servicio a las necesidades del personal que trabaja sobre el terreno. No obstante, es necesario hacerse cargo de que aun cuando las condiciones de servicio en estos lugares de destino se asemejaran a las condiciones ofrecidas por el servicio diplomático de algunos gobiernos o incluso por el sector privado, el Administrador debería hacer frente a algunas restricciones en la asignación del personal. Entre estas restricciones están la educación de los hijos de los funcionarios, motivos de salud, conocimiento de idiomas, la carrera del cónyuge y diversas razones de orden personal. Aunque ninguna de estas restricciones es, ni debe ser, un factor preponderante en la asignación de funcionarios a las oficinas exteriores, una buena política de personal impone que en la medida de lo posible se tengan en cuenta todos estos factores, aunque más no sea para evitar un movimiento excesivo de personal. La política de reasignación que estipula la rotación entre la sede, las oficinas exteriores con condiciones de vida normales, y los lugares de destino de condiciones de vida especialmente penosas, debería servir también para mejorar el calibre del personal que se asigna a los lugares de destino con condiciones de vida difíciles.

55. Las estadísticas del PNUD indican que en 1981 hubo 106 cambios de destino: 26% de la sede a las oficinas exteriores, 23% de las oficinas exteriores a la sede, y 51% de una oficina exterior a otra. En este último caso, solamente un 20% se trasladó de una región a otra. Sería conveniente asegurar una rotación mayor de personal entre regiones geográficas, y evitar la asignación de un funcionario a sucesivos lugares de destino con condiciones de vida penosas. En general, los Inspectores hacen suya la nueva política de reasignación del PNUD y exhortan especialmente a rotar con mayor frecuencia al personal entre la Sede y las oficinas exteriores, a fin de rectificar la actual situación en que un gran porcentaje del personal de la sede (48%) nunca ha prestado servicios en una oficina exterior del PNUD. Este porcentaje es demasiado elevado para una organización cuya tarea principal se realiza sobre el terreno.

56. Los Inspectores reconocen que no a todos los funcionarios del PNUD deben prestar servicios sobre el terreno en razón de sus funciones. En la operación de clasificación de puestos prevista para 1983/1984 se determinarán los puestos de la organización que deben clasificarse como de generalistas, sujetos a rotación, y los puestos que deben clasificarse como de especialistas. El PNUD considera también que, aunque sería necesario que los funcionarios que prestan servicios en la División de Elaboración, Apoyo y Evaluación de Programas, que son primordialmente asesores técnicos, tengan experiencia sobre el terreno en sus sectores de especialización, ello no les obliga a adquirirla en una oficina exterior del PNUD, dado que una experiencia de esa naturaleza estaría relacionada sólo en forma marginal con sus actuales funciones. Por lo tanto, a juicio del PNUD, si se excluyen todos los puestos clasificados como de "especialistas" y los asesores técnicos, el porcentaje de personal de la sede que nunca ha estado en oficinas exteriores sería de un 20%. No obstante, los Inspectores consideran que sería beneficioso que la gran mayoría de los funcionarios del cuadro orgánico tengan experiencia sobre el terreno.

3. Composición del personal de la oficina

57. Para una organización como el PNUD con una red mundial de 114 oficinas que prestan servicios en unos 153 países y territorios, sería difícil recomendar una combinación detallada uniforme de habilidades, experiencia, antecedentes, categorías o condición internacional o local, del personal necesaria para que las oficinas exteriores funcionen con eficacia y obtengan mejores resultados. La combinación adecuada de los elementos mencionados se verá dictada por las condiciones y factores que existan en cada país.

58. No obstante, es vital asegurar que en la oficina de cada país exista una cierta combinación de habilidades, experiencia, antecedentes y perspectivas de desarrollo internacional y local, con una clara distribución concomitante de responsabilidades y tareas entre los funcionarios de modo que se preste atención plena y continuada, por una parte al programa sustantivo y a las funciones analíticas, y por otra, a la labor administrativa. La cuestión de cómo dotar mejor de personal a las oficinas exteriores se relaciona con la cuestión administrativa más amplia de cómo distribuir y utilizar mejor los recursos de personal del PNUD que van disminuyendo, a fin de que el Administrador pueda seguir desempeñando plenamente sus funciones de responsabilidad por la calidad del programa y la gestión de los recursos. Los Inspectores creen que ésta es una cuestión crítica a la que el PNUD debería prestar atención prioritaria en los años venideros, precisamente porque los recursos generales del PNUD están disminuyendo mientras se amplían sus responsabilidades sobre el terreno y sus servicios a la comunidad internacional.

59. En promedio, cada oficina exterior tiene actualmente cuatro funcionarios internacionales, a saber, el representante residente, el representante residente adjunto y dos representantes residentes auxiliares - uno para el programa y otro para la administración - o un representante residente auxiliar y un funcionario subalterno del cuadro orgánico. Este equipo internacional es asistido por un conjunto de funcionarios locales que generalmente se concentra en el sector administrativo pero que cada vez más incluye oficiales nacionales del programa con calificaciones y experiencia muy similares a las del personal internacional. Los Inspectores han comprobado que aunque la distribución del trabajo entre estas categorías de personal deja todavía amplio campo para mejoras, las oficinas exteriores han tenido generalmente éxito en el desarrollo de un espíritu de equipo exclusivo y de una consagración al trabajo. La responsabilidad por la administración de las oficinas exteriores recae en el representante residente, cuyas funciones se han examinado en el capítulo anterior. A continuación, se examinan algunas categorías seleccionadas de personal.

60. Representantes residentes adjuntos. Cuando las oficinas exteriores tienen representantes residentes adjuntos, éstos prestan amplia asistencia general al representante residente. Esta experiencia permite al representante residente adjunto desempeñarse en lugar del representante residente cuando ello es necesario. Naturalmente, el representante residente sigue dirigiendo la oficina y es responsable por la labor de su adjunto. No obstante, el adjunto puede ayudar al representante residente en sus amplias funciones generales y desempeñarse como un elemento importante de coordinación entre las diversas funciones y actividades de

la oficina exterior. En oficinas exteriores más pequeñas, el adjunto puede estar encargado de una función en cuestiones de programa o de administración, además de sus responsabilidades más amplias como representante adjunto. La posición del representante residente adjunto sólo es esencial cuando la magnitud del programa es considerable y evidente su complejidad. En todos los casos, cuando se nombre a un representante residente sin experiencia de oficinas exteriores del PNUD, se deberá elegir a un representante residente adjunto experimentado para que le preste asistencia.

61. Funcionarios nacionales. En 1975, el PNUD tomó la iniciativa de reestructurar el amplio cuadro de servicios generales que existía en las oficinas exteriores separando las funciones que eran esencialmente propias de empleados de oficina de las de carácter profesional. Se convino en que los funcionarios locales calificados que desempeñaban funciones propias del cuadro orgánico tendrían derecho al título funcional de funcionario nacional de programas o de funcionario nacional administrativo, a la vez que retenían su condición de personal de contratación local. El número de puestos de funcionarios nacionales aumentó de 22 en 1975 a 192 en 1982/1983. Se los remunera sobre la base de los mejores sueldos que prevalezcan en la localidad.

62. La utilización de funcionarios nacionales locales puede promover la capacidad para valerse de medios propios y elevar la eficiencia de la oficina. En un país de menor desarrollo relativo, tal vez se disponga de pocos funcionarios nacionales, pero incluso en esos países será posible contratar y capacitar a las pocas personas necesarias. En un país que tiene un mecanismo gubernamental de planificación y coordinación y dispone de personal nacional calificado, se puede reducir un tanto la presencia de personal internacional del PNUD ya que cabe esperar que el gobierno realice una gran parte de la labor y ya que dentro de la oficina del PNUD se puede emplear más al personal nacional. De ahí que, a medida que el gobierno desarrolle su capacidad para planificar, formular y utilizar la cooperación externa, se reduzca o modifique en consecuencia la carga de trabajo de la oficina del PNUD.

63. Los inspectores recibieron observaciones positivas acerca del excelente desempeño de los funcionarios nacionales locales y apoyan plenamente la expansión de este plan ya que coincide con el objetivo de dotar a los países de la capacidad de valerse de los propios medios. No obstante, es importante mantener en cada oficina una buena combinación de personal internacional y de personal local capaz de proporcionar asesoramiento equilibrado al gobierno. El personal internacional superior, en particular al nivel del representante residente auxiliar, debe participar plenamente en el programa y la labor analítica, porque en general tiene más experiencia en la asistencia internacional para el desarrollo.

64. Los funcionarios subalternos del cuadro orgánico representan en la actualidad de 20 a 25% de todo el personal del cuadro orgánico de las oficinas exteriores pues han aumentado de 87 funcionarios en 1980/1981 a 134 en 1982/1983. En sus comienzos en este programa se hizo hincapié en el aspecto de capacitación, pero se ha pasado cada vez más a las tareas ordinarias debido a la presión del trabajo que ha conducido también a cierta disminución de la capacitación formal. En general, el programa ha resultado bueno y ciertamente ha ayudado a disminuir a nivel local las limitaciones presupuestarias y los aumentos del volumen de trabajo.

65. En varios casos, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico han comenzado a trabajar en el programa sin orientación ni información previas respecto de su labor y del sistema de las Naciones Unidas, a pesar de que en algunas oficinas exteriores participan en alto grado en la labor de apoyo al programa. Algunos representantes residentes están preocupados por el largo tiempo que se necesita para capacitarlos en el empleo. La sede del PNUD ha iniciado un programa de capacitación para funcionarios subalternos del cuadro orgánico. No obstante, el programa de funcionarios subalternos no debe impedir la expansión del plan de funcionarios nacionales locales.

4. Adscripciones e intercambio de personal

66. Puede haber varias fuentes de personal además de los puestos de plantilla. Entre ellas está la adscripción de funcionarios de gobiernos nacionales, de gobiernos donantes en virtud del programa de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, de organismos de ejecución y de instituciones nacionales, como las universidades. Estas fuentes ofrecerían al PNUD una perspectiva exterior y probablemente diferente, que podría ser muy útil. Sin lugar a duda el personal adscrito necesitará alguna orientación mediante capacitación, según los antecedentes de cada funcionario. La Sección de Capacitación del PNUD dispone de los recursos y planes para atender a estos factores. Aunque el PNUD sigue una política de adscripciones e intercambios, tales adscripciones e intercambios no son eficaces en función de los costos, si se hacen por períodos breves. El período mínimo debería ser preferiblemente de dos a cuatro años.

67. Cuando los funcionarios adscritos vuelven a sus establecimientos de origen, probablemente llevan consigo conocimientos y apoyo de las actividades del PNUD, que podrían resultar útiles en sus nuevas tareas. En algunos casos, los gobiernos nacionales o donantes podrían sufragar esas adscripciones. Esto sería una contribución útil al PNUD en su período actual de disminución de recursos.

68. Los intercambios entre el PNUD y los organismos de ejecución aportarían considerables beneficios y proporcionarían tanto al PNUD como a los organismos de ejecución mejor comprensión mutua. El Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y el PNUD prevén tales intercambios.

5. Contratación

69. La política de personal del PNUD estipula que el PNUD está consagrado a la promoción de una administración internacional de carrera y que la contratación externa se concentra en la medida de lo posible en las categorías subalternas. Las vacantes particulares que quedan libres para la contratación se identifican después de un examen exhaustivo de los candidatos internos.

70. Aunque el PNUD no tiene un sistema de distribución geográfica, trata de mantener un equilibrio geográfico amplio y asegura una distribución adecuada de nacionalidades. El PNUD ha adoptado también medidas significativas para contratar mujeres en el cuadro orgánico. Por ejemplo, en 1979 la mitad de los nombramientos en las categorías de P-1 a P-3 que aprobó la Junta de Nombramientos y Ascensos fueron de mujeres.

71. En general, el PNUD trata de contratar funcionarios que tengan las cualidades necesarias para poder llegar a la cumbre del sistema de carrera. Por consiguiente, presta particular atención a la habilidad potencial de la persona en los sectores de la gestión y supervisión. Se hace hincapié particular en las cualidades de dirigente, perfeccionamiento potencial, adaptabilidad, amplios talentos intelectuales, madurez, juicio y conocimientos lingüísticos, todo lo cual sugiere altos niveles académicos de contratación y diversos antecedentes en su mayoría relacionados con el desarrollo. Se reconoce cada vez más que algunas funciones de las oficinas exteriores, tales como las de planificación y evaluación de proyectos, contabilidad de gastos, gestión financiera, etc., exigirán la formación de algunos funcionarios que tengan conocimientos generales a fin de satisfacer las necesidades técnicas exigidas.

72. El PNUD no ha recuperado todavía completamente algunos de los talentos jóvenes que perdió como consecuencia de la crisis de liquidez de 1975. Por consiguiente, existe una necesidad de contratar personal joven y capacitarlo sistemáticamente mediante una planificación adecuada de las perspectivas de carrera según se explica más adelante. A este respecto, el PNUD debería examinar las posibilidades de utilizar los concursos que organiza la Oficina de Servicios de Personal de las Naciones Unidas como una fuente de contratación en algunas categorías de funcionarios subalternos. Asimismo, se deberán hacer esfuerzos más vigorosos para evitar la contratación por motivos políticos.

73. En los últimos dos o tres años, el PNUD ha contratado a 23 representantes residentes: 13 de los organismos, cinco de oficinas gubernamentales de planificación nacional de contraparte u oficinas conexas y cinco de programas bilaterales de países donantes. Además, en el mismo período 31 funcionarios de carrera del PNUD fueron nombrados representantes residentes. Cabe señalar que no menos de 60 funcionarios de carrera ascendieron a la categoría de representante residente durante los últimos cinco años. El número relativamente alto de representantes residentes contratados de los organismos, 13, puede considerarse a la luz de la política del PNUD de mantener un intercambio activo con los organismos. Del número total de representantes residentes del PNUD más de la mitad trabajó en organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en una capacidad u otra antes de ingresar en el PNUD. Naturalmente, el programa de intercambios funciona en ambos sentidos y en la actualidad hay 40 funcionarios del PNUD adscritos a los organismos.

6. Promoción de las perspectivas de carrera

74. Sin duda, no será posible elaborar un plan ideal que satisfaga a todos los funcionarios. El PNUD está consagrado a la promoción de una administración internacional de carrera, basada primordialmente en los méritos. Aunque el PNUD tiene un plan de promoción, de las perspectivas de carrera a mediano plazo, tiende a hacer más hincapié en el plan de reasignaciones a corto plazo, que responde a las necesidades inmediatas de los funcionarios y de la organización.

75. La División de Personal conoce la importancia que tiene identificar y planificar las necesidades futuras de personal. Al elaborar un plan interno, la División de Personal tiene en cuenta diversos factores, incluidas las calificaciones, preferencias, formación académica, salud, etc. La identificación de las necesidades de personal requiere vigilancia y ajuste constantes.

76. Los inspectores reconocen los progresos que se han realizado en la promoción de las perspectivas de carrera y el hecho de que ésta es una cuestión delicada. Aunque los esfuerzos realizados merecen elogios, cada funcionario debería recibir más asesoramiento a fin de que pueda formarse una idea más realista de cuál podría ser su futuro. Es importante la identificación rápida de los que podrían desempeñarse en posiciones superiores. Una vez que esto se ha hecho, una serie de asignaciones y actividades de formación llevarán a la persona en la dirección más conveniente. Debería hacerse más para promover las posibilidades de carrera a largo plazo de todos los funcionarios.

77. Conforme disminuyen los recursos y se produce un desplazamiento lógico hacia el personal local como ocurre en la actualidad, la promoción de las perspectivas de carrera puede presentar problemas. Preocupa también el que la promoción de las perspectivas de carrera en el PNUD se vea dificultada por las posibilidades limitadas de ascenso del personal ya que el número de puestos es reducido pero los intercambios activos de personal con el resto del sistema ofrecen una solución promisorias. Los funcionarios locales del cuadro orgánico que han adquirido varios años de experiencia en las oficinas exteriores pueden constituir una fuente valiosa de contratación para todo el sistema de las Naciones Unidas.

78. Por último, no se insistirá nunca demasiado en la importancia de la capacitación y recapitación periódicas del personal a fin de evitar el estancamiento intelectual y fomentar el profesionalismo.

B. Organización

79. En 1973, un Servicio de Inspección de la Gestión (SIG) distribuyó directrices generales para la organización y gestión de las oficinas exteriores del PNUD, reconociendo que debería permitirse una flexibilidad considerable. En las directrices se esbozaba un modelo de estructura para las oficinas exteriores:

- a) una sección de programas integrada que incluía las funciones de apoyo a los programas;
- b) una sección administrativa que incluía las dependencias de personal, finanzas, servicios generales y comunicaciones;
- c) la vinculación necesaria entre las dos secciones.

Aunque había otros elementos, tales como la delegación de autoridad, la formación "en el empleo", la planificación, grupos de asesoramiento y otros, la mayor parte de las oficinas exteriores siguen todavía el modelo básico, con las adaptaciones locales necesarias. La organización de la oficina exterior se debe mantener lo más sencilla posible y el trabajo debe compartirse con flexibilidad siempre que sea necesario. El PNUD está actualmente dando la organización apropiada a cada oficina sobre la base de los niveles de dotación de personal aprobados para 1982-1983, a fin de simplificar y mejorar el funcionamiento de la red de oficinas exteriores.

80. El estilo administrativo es un elemento importante en las oficinas exteriores y desde luego varía considerablemente según los intereses que por sus antecedentes tienen los representantes residentes. El mantener francas comunicaciones y el

compartir los problemas producen de ordinario una mejor organización y una moral más alta entre el personal. Cuando las dependencias funcionan de manera un tanto aislada, como ocurre a veces el resultado suele ser la confusión, la duplicación y otras deficiencias. Es necesario reducir las disparidades entre programa y administración y a menudo esto se puede hacer mediante reuniones periódicas del personal. Estas dos actividades están estrechamente vinculadas, son complementarias y no pueden oponerse una a la otra, aunque, como se señaló anteriormente en este informe, la función administrativa ha mostrado tendencia a aumentar en detrimento de las cuestiones sustantivas de programa.

81. La función de apoyo a los programas requiere una mayor atención en las oficinas exteriores ubicadas en los países menos adelantados, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los programas. Es necesario disponer de información sobre el estado actual de los programas del país y de estimaciones exactas sobre la ejecución efectiva de los proyectos.

82. Una oficina exterior debe funcionar como un equipo, bajo la dirección del representante residente. Los inspectores encontraron valiosas las directrices básicas sobre la organización de las oficinas exteriores e instan a que se apliquen en todas las oficinas exteriores del PNUD. Las directrices incluyen una sugerencia útil relativa a la capacitación "en el empleo", incluida la ampliación de los conocimientos técnicos del personal de oficina mediante su participación de las experiencias en las diversas partes de la oficina exterior.

83. Se podría argumentar que la división entre personal "administrativo" y "de programa" no es necesaria sobre el terreno y que sólo crea problemas. No obstante, las funciones de apoyo especializadas tales como las finanzas, la contabilidad, los viajes, etc. deben estar a cargo casi en su totalidad de personal nacional calificado, aunque la responsabilidad definitiva siga correspondiendo al representante residente. El personal internacional debería poseer algunos conocimientos de las funciones administrativas, pero debería centrarse en las funciones sustantivas de gestión de los programas que se describen en las columnas II y III del cuadro I.

C. Dirección y examen

84. En la actualidad la sede del PNUD es la poderosa fuerza directiva del PNUD, pero en los dos últimos años se ha producido una descentralización considerable hacia las oficinas exteriores. La sede se encarga de proporcionar dirección normativa pero las oficinas exteriores son las que mantendrán la actividad, la dirección y el prestigio del propio PNUD. Por lo tanto, se debe equipar adecuadamente a las oficinas exteriores para que puedan atender a las numerosas demandas que se les hacen. Los inspectores han llegado a la conclusión de que se podría efectuar una mayor descentralización de la sede a las oficinas exteriores. Esta cuestión se aborda en la sección D infra.

85. A medida que se efectúe la descentralización, la sede debería seguir de cerca cuidadosamente la eficacia del funcionamiento de las oficinas exteriores con el personal de que disponen actualmente. Por ahora no se realiza una evaluación

especial de las oficinas exteriores desde el punto de vista de la eficacia en función de los costos, pero las verificaciones de cuentas y los exámenes de la gestión parecen haber colmado parcialmente este vacío.

86. La función rectora desempeñada por la sede respecto de las oficinas exteriores debería incluir un apoyo activo para la articulación y ejecución de los conceptos y enfoques de la política de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas, visitas periódicas de oficiales zonales siempre que sea posible, y respuestas rápidas a las oficinas exteriores cuando éstas necesiten apoyo para resolver problemas concretos con el gobierno y los organismos. Por ejemplo, numerosas oficinas exteriores han informado de una falta de directrices y orientación por parte de la sede sobre la manera de llevar a la práctica conceptos de política tales como la capacidad para valerse de medios propios, el enfoque unificado, las nuevas dimensiones y otros en el proceso de programación y en las estrategias de los proyectos.

D. Medidas de fortalecimiento

87. En los capítulos precedentes se han analizado las crecientes responsabilidades de las oficinas exteriores del PNUD y la variedad y complejidad en aumento de los programas de cooperación técnica que estas oficinas deben apoyar. Además, el estudio de las oficinas exteriores del PNUD ha revelado que estas oficinas realizan, y continuarán haciéndolo en el futuro previsible, gran parte del trabajo, especialmente del trabajo administrativo, que normalmente tendría que estar a cargo del gobierno huésped o de los organismos de ejecución.

88. Este problema tiene su origen en la necesidad de examinar y volver a definir la responsabilidad tripartita por los esfuerzos de cooperación técnica del sistema en cada país a nivel de país, y de mejorar decididamente la actual estructura de representación del sistema en los países a la luz de las nuevas tendencias y de directivas de política tales como la resolución relativa a la reestructuración y los principios de dirección y ejecución gubernamental de los proyectos.

89. Mientras tanto, los Inspectores han llegado a la conclusión de que, aunque la situación varía de un país a otro, en la mayoría de los casos las oficinas exteriores no pueden prestar atención adecuada a la calidad de los programas debido a su gran volumen de trabajo, que es en gran parte administrativo. Por lo tanto, los Inspectores estiman que el fortalecimiento de numerosas oficinas exteriores debería ser una cuestión prioritaria si se busca la ejecución eficaz de los programas, aunque huelga decir que la ejecución eficaz de los proyectos por parte de los organismos y el apoyo gubernamental son factores igualmente importantes.

90. No obstante, los Inspectores no se animan a hacer recomendación alguna que pueda aumentar los gastos y al respecto señalan que el Consejo de Administración del PNUD, en su decisión 82/32, hizo suyas en el 29º período de sesiones, las medidas adoptadas por el Administrador para reducir el número de funcionarios a la luz de los recursos actuales, como se propone en el presupuesto revisado para el bienio 1982-1983 (DP/1982/52). Por lo tanto, los Inspectores han buscado medios de fortalecer las oficinas exteriores sin desviarse de la decisión de los Estados Miembros de mantener bajos los gastos de apoyo a los programas y los gastos administrativos.

91. Primero: En el documento DP/1982/52 el Administrador menciona la posibilidad de negociar con los gobiernos huéspedes en relación con las obligaciones de éstos, en virtud de los acuerdos concertados con el PNUD, de proporcionar servicios e instalaciones concretos y contribuciones en efectivo para los gastos locales, así como la posibilidad de tratar de obtener contribuciones gubernamentales para sufragar los gastos extraordinarios derivados de la participación en los gastos en los casos en que este modo de financiación supere el 25% de las CIP del país. En su decisión 82/18 el Consejo de Administración autorizó los dos cursos de acción propuestos que, si tienen éxito, permitirán a las oficinas exteriores desempeñar a sus funciones de manera más efectiva. No obstante, se reconoce que deberá pasar algún tiempo antes de que estas negociaciones produzcan resultados que puedan repercutir en el presupuesto.

92. Es asimismo importante que los gobiernos huéspedes proporcionen apoyo adecuado a las diversas organizaciones que puedan estar representadas en sus países a fin de que el espacio de oficinas, los equipos, los sueldos de personal y otros elementos que proporcionen no den a ninguna organización una ventaja desproporcionada con respecto a otra.

93. Segundo: En el documento DP/1982/52, el Administrador expuso asimismo su intención de emprender negociaciones con cada organismo de ejecución en relación con actividades tales como los programas de fondos en fideicomiso que las oficinas exteriores llevan a cabo en nombre de los organismos y por los que, de acuerdo con los arreglos actuales, no se reembolsa al PNUD. No obstante, los organismos de ejecución adoptan el punto de vista de que estas actividades, que son principalmente administrativas, son tareas propias de las oficinas exteriores del PNUD. En su decisión 82/33, el Consejo de Administración autorizó al Administrador a "seguir facilitando, a los niveles actuales, esos servicios, que responden a los objetivos y funciones del PNUD y que actualmente se proporcionan gratuitamente a los organismos". No obstante, la decisión dejó abierta la posibilidad de hacer "los arreglos necesarios" con los organismos que necesitan que las oficinas exteriores realicen tareas adicionales que "aumenten considerablemente" el volumen de trabajo de las oficinas exteriores 4/.

94. Los Inspectores creen que una ejecución y un apoyo más eficaces de los proyectos financiados por el PNUD por parte de los organismos contribuirían sustancialmente a reducir el volumen de trabajo del PNUD sobre el terreno y aumentarían la eficacia de la cooperación técnica. El estudio sobre el terreno realizado por el PNUD ha demostrado que en muchos casos es necesario mejorar el apoyo que los organismos prestan a los proyectos y ha confirmado con ello los resultados a que llegaba en 1977 un informe de la DCI sobre algunos aspectos del apoyo a las actividades de cooperación técnica en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/77/6).

4/ El problema del reembolso por parte de los organismos del costo de los servicios proporcionados por las oficinas exteriores del PNUD se ha solucionado tras la celebración de consultas entre organismos a la luz de la decisión 82/33 del Consejo de Administración del PNUD. Véase el documento UNDP/ADM/636, del 20 de enero de 1983.

95. Tercero: Al describir el estado de descentralización de las actividades de la sede del PNUD hacia las oficinas exteriores, el documento DP/1982/52 declara que si bien se seguirá poniendo en práctica este proceso cuando sea posible, el margen de descentralización "ya es limitado, puesto que debe respetarse plenamente el hecho de que la responsabilidad recae en el Administrador".
96. Los Inspectores están de acuerdo en que es necesario mantener la responsabilidad del Administrador, pero creen que uno de los medios más eficaces para ese fin sería descentralizar algunos funcionarios de la sede a fin de reforzar la red de oficinas exteriores, en las que se lleva a cabo esencialmente el mandato del PNUD. Además, se debe señalar que el aumento de las responsabilidades del PNUD durante el último decenio, que se describe en los capítulos anteriores, se ha producido principalmente en las oficinas exteriores, cuyo personal ha mantenido con el de la sede una relación en gran parte estable en el pasado reciente, como se indica en el cuadro II. Por lo tanto, los Inspectores concluyen que la redistribución de algunos funcionarios de la sede a las oficinas exteriores, particularmente a los países menos adelantados, es tanto factible como necesaria, a pesar de que el PNUD mantiene que sus dificultades actuales de recursos no le permiten ampliar los efectivos de personal de las oficinas exteriores.
97. Conjuntamente con lo anterior, sería deseable proceder a la simplificación o incluso a la eliminación de algunas funciones administrativas sobre el terreno, especialmente las necesidades de presentación de informes periódicos, a fin de permitir que el personal sobre el terreno dedique suficiente atención a la calidad y a los resultados de los programas. La racionalización y simplificación de los procesos administrativos efectuadas recientemente en la sede deberían extenderse también a la red de oficinas exteriores. Se debería efectuar un análisis pormenorizado de la presentación de informes a fin de determinar lo que es necesario y lo que se ajustaría mejor a las necesidades esenciales del PNUD.
98. Cuarto: Otra posibilidad sería alentar a determinados gobiernos huéspedes para que proporcionen a las oficinas exteriores del PNUD en sus respectivos países los servicios de algunas personas como oficiales de programas. Los Inspectores han comprobado que los nacionales de los países huéspedes empleados en las oficinas exteriores del PNUD han realizado una labor excelente. Su conocimiento de los sistemas y prácticas sociales y económicos del país y de los idiomas locales complementa eficazmente la experiencia y los antecedentes del personal contratado internacionalmente. Si bien el representante residente y el representante residente adjunto deberían contratarse siempre internacionalmente, muchos de los demás funcionarios del cuadro orgánico de las oficinas exteriores deberían ser nacionales del país huésped y preferiblemente personas con experiencia gubernamental en esferas tales como la planificación del desarrollo y la investigación o en esferas sectoriales. Serviría a los intereses tanto del gobierno huésped como del PNUD que en cada oficina hubiese personas de este tipo encargadas de las funciones de oficial de programa para un sector o un grupo de sectores conexos correspondientes a la principal esfera de actividad de los ministerios gubernamentales y de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

99. Los gobiernos huéspedes podrían adscribir a estas personas a las oficinas exteriores del PNUD por períodos de tres a cinco años. Una vez finalizados los períodos de adscripción, esas personas se reincorporarían al servicio gubernamental, o podría considerarse su asignación al PNUD o a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en otros países. La experiencia que habrían adquirido durante su trabajo en la oficina exterior del PNUD sería útil para ambos tipos de asignación.

100. Los sueldos de los funcionarios gubernamentales adscritos deberían ser pagados por el PNUD para que quede en claro que mientras prestan servicios en la oficina exterior, estas personas son funcionarios de las Naciones Unidas que reciben sus instrucciones y orientación profesional del representante residente. Cada gobierno huésped debería pagar a la oficina exterior del PNUD, por concepto de "gastos locales", una suma igual al sueldo y a las prestaciones que pagaba a los funcionarios adscritos cuando prestaban servicios al gobierno. No obstante, el PNUD remuneraría a los funcionarios adscritos de acuerdo con su propia escala de sueldos habida cuenta de las tareas y responsabilidades, a condición de que el sueldo no fuese nunca inferior al que recibían al servicio del gobierno. Se podrían hacer algunas excepciones en el caso de los países menos adelantados, de acuerdo con las cuales el PNUD exigiría el pago de una cantidad inferior al monto total por este concepto de gastos locales.

101. Dado que los oficiales adscritos serían funcionarios del PNUD, deberían ser seleccionados y nombrados por el representante residente entre los candidatos propuestos por el gobierno huésped. El estatuto y el reglamento del personal de las Naciones Unidas se aplicaría a los funcionarios adscritos durante su período de servicio en el PNUD. El número de los funcionarios adscritos que necesitaría cada oficina exterior del PNUD variaría considerablemente de acuerdo con las necesidades del país y de la oficina exterior.

102. Quinto: Otra posibilidad consistiría en un presupuesto "básico", financiado por el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, para determinadas actividades sobre el terreno. Este presupuesto "básico" estaría justificado en el sentido de que financiaría actividades relativas al sistema de las Naciones Unidas y, por lo tanto, no relacionadas estrictamente con las responsabilidades del PNUD. Esto no incluiría todos los gastos que se derivan actualmente de los servicios prestados por el PNUD al sistema y a los gobiernos. En caso de adoptarse esta solución, el PNUD continuaría naturalmente financiando todos los demás gastos efectuados sobre el terreno en el plano internacional que se relacionasen directamente con sus responsabilidades, además de los derivados de las adscripciones efectuadas por los gobiernos huéspedes tal como se sugirió anteriormente. Una posibilidad lógica sería incorporar al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas partidas para determinadas funciones del coordinador residente que hubiesen añadido mucho trabajo a las oficinas exteriores.

103. Sexto: La última posibilidad se relaciona con el concepto de coordinador residente, bajo cuya dirección las oficinas exteriores del PNUD servirían cada vez más a todo el sistema de las Naciones Unidas. Estas oficinas son ahora una característica importante de la estructura del sistema de las Naciones Unidas. Parecería razonable que se estudiase la posibilidad de financiar determinados

aspectos del trabajo de esas oficinas con cargo a los presupuestos ordinarios de modo que todas las organizaciones a las que sirven las oficinas aportasen cierta contribución. No obstante, los Inspectores se dan cuenta de que semejante propuesta no tiene actualmente muchas posibilidades de aprobación de los gobiernos o de las organizaciones. Por lo tanto, sugieren que se estudie la aplicabilidad práctica de la propuesta para que ésta se considere cuando la situación financiera sea más propicia.

104. Las posibilidades que se han mencionado no se excluyen entre sí. Por el contrario, su aplicación combinada sería más eficaz para alcanzar el objetivo de fortalecer estas oficinas exteriores, sin las cuales la responsabilidad del Administrador por la calidad y la eficacia del programa se vería gravemente menoscabada.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

105. Las oficinas exteriores del PNUD se han convertido en el centro de las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países. Buena prueba del importante papel que desempeñan esas oficinas es la gama cada vez mayor de servicios que proporcionan a nivel operacional a los gobiernos huéspedes, a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a diversos programas bilaterales de desarrollo y a las organizaciones no gubernamentales. Para el PNUD en particular las oficinas exteriores constituyen su recurso y fuerza principales, en especial en el ejercicio de sus funciones de dirección de la cooperación técnica en el sistema de las Naciones Unidas. En consecuencia, los Inspectores estiman que es de capital importancia garantizar que las oficinas exteriores del PNUD dispongan del personal, la organización y el apoyo adecuados para poder servir a la comunidad internacional con la eficiencia y eficacia que son de desear.

106. No obstante, los Inspectores reconocen que la cooperación técnica multilateral pasa en la actualidad por una situación de crisis, como lo demuestra la rápida disminución en valores reales de los recursos que se canalizan por medio del sistema de las Naciones Unidas y, sobre todo por medio del PNUD. Como consecuencia de la crítica situación de los recursos del PNUD se ha reducido en un 8% la plantilla de personal de las oficinas exteriores y se ha suspendido la contratación en un momento en que esas oficinas apenas pueden desempeñar su amplia gama de servicios en beneficio de los gobiernos y del sistema de las Naciones Unidas. Buena parte de esos servicios no están directamente relacionados con el programa de CIP sino con diversos fondos y actividades del sistema de las Naciones Unidas, además de los diversos arreglos de participación en los gastos que se están convirtiendo en el modo principal de financiación de la cooperación técnica a medida que menguan los recursos de las CIP. En consecuencia, hasta que el PNUD pueda conseguir el reembolso total de los gastos por estos servicios, sus oficinas exteriores se enfrentarán al grave problema de realizar más actividades con mucho menos personal del que han dispuesto en la historia del PNUD.

107. Los Inspectores consideran que este problema puede solucionarse en buena medida si los gobiernos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cooperan y apoyan activamente la aplicación de las directrices de reestructuración relativas a las actividades operacionales del sistema. En esas directrices se hace hincapié en el aumento de la coordinación y en la integración de los procedimientos administrativos, presupuestarios y de programación a fin de reducir los gastos y lograr que las operaciones del sistema a nivel de los países se realicen con coherencia, eficiencia y eficacia.

108. La mejora de los arreglos de coordinación en los planos de la política central y de las diversas secretarías así como en el plano regional son requisitos esenciales para lograr una programación coherente y la cohesión entre los diversos organismos en cada país. No obstante, los aspectos más importantes son el papel de coordinación del gobierno huésped y la calidad del apoyo de las oficinas exteriores del PNUD en la coordinación y programación de las aportaciones del sistema.

109. Las funciones básicas de las oficinas exteriores del PNUD comprenden el apoyo a los gobiernos huéspedes en la preparación, ejecución, evaluación y gestión cotidiana de los proyectos y programas financiados por las CIP; la coordinación de las actividades sectoriales del sistema y la prestación de apoyo administrativo central y de servicios logísticos al sistema a nivel de los países. Tal como se ha señalado anteriormente, la rápida expansión de estos servicios ha desbordado el nivel de dotación de personal de la red de oficinas exteriores y, por otra parte, la descentralización de funciones de la sede del PNUD a las oficinas exteriores no ha ido acompañada por una redistribución de puestos correspondiente. Como el personal de las oficinas exteriores está sobrecargado con tareas administrativas de rutina, tienden a quedar descuidadas la gestión del programa sustantivo y las funciones de análisis y evaluación, y no se integran adecuadamente en el proceso de cooperación para el desarrollo los nuevos conceptos y técnicas de cooperación técnica. Los Inspectores han llegado a la conclusión de que estas oficinas deben fortalecerse, en primer lugar mediante la asignación más sistemática de personal a las oficinas exteriores y una política de promoción de las perspectivas de carrera y de contratación, que incluyese una mayor utilización de funcionarios locales del cuadro orgánico y la adscripción e intercambio de personal en todo el sistema; en segundo lugar, mediante un examen y selección minuciosos de algunas o todas las posibilidades concretas de política. Entre éstas se incluyen el aumento de las contribuciones de los gobiernos a los gastos locales de las oficinas exteriores; la reasignación de un mayor número de puestos de la sede del PNUD a las oficinas exteriores, en especial a las de los países menos adelantados; la adscripción de funcionarios de los gobiernos a las oficinas exteriores por períodos determinados; la financiación de algunas funciones de las oficinas exteriores con cargo a un presupuesto "básico" respaldado por el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y, por último, la posible fusión de la representación del sistema en cada país para constituir oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas, financiadas mediante contribuciones proporcionales de las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas.

B. Recomendaciones

110. Las siguientes recomendaciones principales están relacionadas ante todo con el papel y las funciones del representante residente y de las oficinas exteriores del PNUD, y su propósito central es proponer formas concretas de reforzar al personal de plantilla de las oficinas exteriores del PNUD a fin de que el PNUD pueda desempeñar con mayor eficacia sus cada vez más numerosas funciones sobre el terreno. Si la DCI realiza en el futuro un estudio sobre el coordinador residente, se contemplarán en él los aspectos generales de las funciones asignadas a ese puesto.

Recomendación 1: Fortalecimiento de las oficinas exteriores

Debería de aplicarse la decisión 82/18 Consejo de Administración relativa al aumento de las contribuciones de los gobiernos huéspedes a los gastos de las oficinas locales a fin de reducir la carga que representa el personal de plantilla de las oficinas exteriores del PNUD para el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas del PNUD. Por otra parte, para fortalecer la red de oficinas exteriores, debería estudiarse la viabilidad de las siguientes medidas:

a) Los gobiernos huéspedes deberían, por razones de eficacia de los gastos, estudiar la posibilidad de reunir las oficinas del sistema de las Naciones Unidas existentes en el país en locales comunes, y proporcionar apoyo y facilidades adecuados a las diversas organizaciones que estén representadas en sus países (párrafos 14 y 91);

b) Se debería alentar a los gobiernos a adscribir funcionarios a las oficinas exteriores establecidas en sus países durante períodos determinados en el marco del plan de funcionarios nacionales del PNUD (párrafos 97 a 100);

c) Deberían transferirse algunos puestos de la sede del PNUD a las oficinas exteriores, en especial a las de los países menos adelantados (párrafos 94 a 95 y 110);

d) Debería financiarse un "núcleo" de funciones centrales de las oficinas exteriores con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, en especial en los casos en los que el puesto del coordinador residente haya aumentado notablemente el trabajo de la oficina exterior (párrafo 101);

e) Aunque se reconoce que la financiación de las oficinas exteriores con cargo a los presupuestos ordinarios de las diversas organizaciones que reciben servicios del PNUD podría no ser aceptable en estos momentos de crisis económica, debería estudiarse detenidamente la posibilidad de integrar gradualmente las representaciones de las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas existentes en los países para formar oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas financiadas, cuando la situación económica lo permita, mediante contribuciones proporcionales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (párrafo 102).

Recomendación 2: Ejecución de políticas

En el desempeño de su función de coordinación de las actividades de cooperación técnica del sistema a nivel de los países, el PNUD debería prestar especial atención a la ejecución y articulación de las estrategias de desarrollo del sistema y a los conceptos de política operacional. Para lograrlo se necesitaría la cooperación de todas las organizaciones y organismos. Deberían prepararse directrices concretas para la ejecución y cumplimiento de estos conceptos de política dentro del proceso de programación por países (párrafos 19 a 22).

Recomendación 3: Funciones de programas sustantivos

El PNUD debería mantener como tarea prioritaria la racionalización de las funciones administrativas de las oficinas exteriores a fin de permitir que esas oficinas dediquen más tiempo a la gestión de programas sustantivos, a la labor de análisis, a la planificación y a la evaluación (párrafos 27 a 29 y 48 a 51).

Recomendación 4: Cuestiones de personal

El PNUD debería considerar la aplicación de aplicar las siguientes medidas:

a) Poner en práctica la política de reasignación y aumentar la rotación del personal entre las diversas regiones geográficas y entre las oficinas exteriores y la sede (párrafo 54);

b) El PNUD debería utilizar los concursos organizados por la Oficina de Servicio de Personal de las Naciones Unidas para la contratación de jóvenes funcionarios del cuadro orgánico como fuente de contratación de personal joven y competente para integrarlo al personal de carrera del PNUD (párrafo 71);

c) Debería alentarse a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a contratar personal de la reserva de funcionarios locales del cuadro orgánico con algunos años de experiencia en las oficinas exteriores del PNUD (párrafo 76);

d) Al planificarse la carrera del personal del PNUD debería incluirse la posibilidad de aumentar las adscripciones y los intercambios de personal con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (párrafos 65 a 67).
