NACIONES UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/39/80
28 febrero 1984
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Trigésimo noveno período de sesiones
Temas 81 b) y 114 de la lista preliminar*

ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Oficina de Ejecución de Proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Oficina de Ejecución de Proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo" (JIU/REP/83/9).

---

* A/39/50.

OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (OEP)

Preparado por
Mark E. Allen
Alfred N. Forde

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

INDICE

		Párrafos	Página
I.	EL PROBLEMA	1 - 3	4
II.	CONTEXTO LEGISLATIVO	4 - 16	5
	A. Consenso	4 - 10	5
	B. Nuevas dimensiones	11 - 12	7
	C. Reestructuración	13 - 16	8
III.	FUNDAMENTOS Y PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA SELECCION Y LA EJECUCION DE PROYECTOS	17 - 30	9
	A. Fundamentos	17 - 24	9
	B. Procedimientos	25 - 30	11
IV.	ACTIVIDADES OPERACIONALES	31 - 60	13
	A. Modalidades y tendencias	31 - 40	13
	B. Ejecución y gestión	41 - 60	20
V.	RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61 - 69	26

CUADROS

1. GASTOS DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL PNUD EJECUTADOS POR SEIS IMPORTANTES OPRGANISMOS DE EJECUCION ENTRE 1973 Y 1981 14

2. GASTOS DE ACTIVIDADES DE LA OEP FINANCIADOS CON CARGO A TODAS LAS FUENTES DE FONDOS 16

3. DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS GASTOS DE PROYECTOS TECNICOS EJECUTADOS POR LA OEP 19

/...

INDICE (continuación)

Página

GRAFICOS

1. GASTOS DE PROYECTOS TECNICOS Y PROYECTOS NO TECNICOS EJECUTADOS POR LA OEP 18

2. ADJUDICACIONES DE SUBCONTRATOS POR LA OEP: DISTRIBUCION REGIONAL 22

ANEXO

DIRECTRICES PARA LA EJECUCION DIRECTA 30

/...

I. EL PROBLEMA

1. El PNUD ejecuta proyectos de cooperación técnica por conducto de su Oficina de Ejecución de Proyectos (OEP). Desde que comenzó la ejecución directa, en 1973, las actividades de la OEP han sido motivo de polémicas entre el PNUD y los principales organismos técnicos del sistema de las Naciones Unidas, que opinan que las actividades de la OEP han rebasado los límites de su objetivo original y han ido invadiendo progresivamente sectores de la competencia técnica de los organismos. En un informe de 1979 preparado por el Equipo de Tareas entre Organismos del PNUD aparecen las siguientes consideraciones sobre la ejecución directa por el PNUD:

- La ejecución directa puede tender a concentrar las actividades dentro del PNUD, reduciendo así en forma gradual la función de los organismos a los que normalmente se debería encomendar la ejecución de proyectos en sus esferas de especialización. La ejecución directa por el PNUD puede afectar o destruir el concepto de asociación multilateral del sistema de las Naciones Unidas, como también debilitar los mandatos constitucionales y programáticos de los organismos en sus esferas de competencia y conducir a una subutilización del potencial del sistema en materia de experiencia y conocimientos especializados;

- Una participación del PNUD en la ejecución puede perjudicar o disminuir el carácter de su decisiva e indisputable función de órgano coordinador;

- En el plano operacional, los organismos opinaron que las consultas que el PNUD realizaba con ellos sobre decisiones relacionadas con la ejecución directa eran insuficientes y que la aplicación de los criterios en que se basaban esas decisiones resultaba poco clara y a veces inconsecuente. También pusieron en duda que los gastos generales de la OEP fuesen tan bajos como se pretendía, habida cuenta de que los subcontratistas podían incluir los gastos generales de la OEP en el monto de los contratos y de que la OEP podía concertar otros subcontratos para apoyo sustantivo bajo la forma de proyectos, en vez de gastos generales, así como dejar sin registrar el apoyo sustantivo y administrativo que le prestaba el sistema de las Naciones Unidas (PNUD), DCT, otros organismos, etc.) 1/,

2. Con el presente estudio, que esponde a una iniciativa de la Dependencia Común Inspección, se procura contribuir a resolver este asunto, que, a juicio de muchos, debilita la confianza que existe entre el PNUD y sus organismos de cooperación. En él se examinan las actividades de la OEP dentro del contexto de las políticas y prácticas de cooperación técnica del sistema y a la luz de las reformas de organización que se han efectuado desde el comienzo de la ejecución directa por el PNUD.

3. Al realizar el estudio, los Inspectores recabaron las opiniones de funcionarios del PNUD y la OEP y de los miembros del Equipo de Tareas entre Organismos así como de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los Inspectores también solicitaron por correspondencia las opiniones y sugerencias de algunos

---

1/ Final report on Study of UNDP Direct Execution, Equipo de Tareas entre Organismos del PNUD, párr. 10, págs. 6 y 7.

/...

coordinadores residentes y de los gobiernos de 21 países en desarrollo en que la OEP ha cumplido actividades en los tres últimos años. La OEP también proporcionó datos y material de antecedentes. Los Inspectores agradecen las observaciones y la cooperación de todos los interesados.

II. CONTEXTO LEGISLATIVO

A. Consenso

4. El concepto de la ejecución directa por el PNUD deriva del denominado Estudio de la Capacidad, de 1969 2/, que llevó al Consenso adoptado por el Consejo de Administración en su décimo período de sesiones, celebrado en junio de 1970, y por la Asamblea General en su resolución 2688 (XXV). Los párrafos pertinentes del anexo a dicha resolución son los siguientes:

> "38. La función de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la ejecución de los programas por países será la de asociados en una empresa común del sistema entero de las Naciones Unidas, bajo la dirección del Programa. Asesorarán, cuando convenga, al Administrador en la ejecución de todos los proyectos sean ellas o no los organismos de ejecución.
>
> 39. El Administrador celebrará consultas en cada caso con el Gobierno interesado acerca de la elección del organismo por cuyo conducto se aportará la asistencia del Programa para cada proyecto.
>
> 40. A reserva de ese procedimiento, las organizaciones apropiadas del sistema de las Naciones Unidas tendrán prioridad cuando se seleccionen los organismos de ejecución.
>
> 41. Siempre que sea necesario para asegurar la máxima eficacia de la asistencia del Programa o para aumentar su capacidad, y teniendo debidamente en cuenta el factor costos, se podrá hacer mayor uso de los servicios adecuados proporcionados por instituciones y empresas gubernamentales y no gubernamentales, de acuerdo con el Gobierno receptor interesado y de conformidad con los principios de la licitación competitiva internacional. Se hará el mayor uso posible de las instituciones y empresas nacionales de cuyos servicios pueda disponerse en los países receptores.
>
> 42. En los casos en que se necesiten expertos o servicios de tipo, cantidad o calidad no disponible adecuadamente dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Administrador, de acuerdo con el Gobierno interesado, ejercerá su autoridad para obtenerlos, invitando al mismo tiempo, cuando corresponda, a la organización apropiada de las Naciones Unidas a prestar un apoyo complementario."

2/ Estudio sobre la Capacidad del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DP/5).

/...

5. En el consenso se hace hincapié en el papel predominante de las organizaciones apropiadas del sistema como agentes de ejecución del Programa y en la necesidad de utilizar al máximo su experiencia y sus conocimientos especializados. En el consenso también se da al Administrador flexibilidad para entablar acuerdos contractuales con instituciones y empresas fuera del sistema de las Naciones Unidas y para hacer "el mayor uso posible de las instituciones y empresas nacionales de cuyos servicios pueda disponerse en los países receptores".

6. En el Estudio de la Capacidad (DP/5) ya se había observado que "la expansión constante de las actividades requerirá que se recurra más que hasta ahora al sistema de contratos fuera del sistema de las Naciones Unidas. Aunque en gran parte esto seguirá haciéndose por intermedio de los organismos especializados, cabe prever ciertas circunstancias en que una relación directa entre el organismo de financiación y el agente efectivo será más rápida, económica y eficiente que el método triangular que hoy se utiliza. Sin embargo, al estudiar esos nuevos métodos habrá que cuidar de proteger el elemento válido del proceso de respaldo, que, en el mejor de los casos, supone que el personal sobre el terreno puede aprovechar los recursos del sistema en lo que a experiencia y conocimientos a escala mundial se refiere" (Cap. IV, párr. 40). Sin embargo, en el Estudio se prevé que la ejecución directa por el PNUD "sería un caso excepcional", y que el ejemplo más probable estaría constituido por "los proyectos multidisciplinarios en los que ahora ocurren más a menudo demoras al plantearse entre los organismos especializados conflictos de jurisdicción en torno a la responsabilidad principal" (Cap. V, párr. 128).

7. Con objeto de proporcionar un marco institucional para la ejecución directa de proyectos, el Administrador estableció en la sede del PNUD, en febrero de 1973, una División de Ejecución de Proyectos, que posteriormente pasó a ser la Oficina de Ejecución de Proyectos. Según se señala, para justificar esta medida el Administrador explicó al Comité de Presupuesto y Finanzas del Consejo de Administración, en su período de sesiones de junio de 1973, que "el rápido crecimiento de las actividades del PNUD exigía que se tomaran medidas para garantizar que se satisficieran necesidades de ejecución de proyectos que, de lo contratio, tal vez recibieran un tratamiento poco satisfactorio. Se espera que la experiencia en materia de ejecución directa permita determinar un patrón para medir las relaciones de costo y establecer directrices sobre ejecución de proyectos en todo el sistema" 3/.

8. Conforme a este arreglo, los tipos de proyectos previstos para su ejecución directa por el PNUD eran, entre otros, los siguientes:

i) Proyectos interdisciplinarios y con fines múltiples;

ii) Proyectos que no cayeran dentro de la competencia de ningún organismo en particular;

iii) Proyectos que, más que una orientación sectorial de expertos, necesitaran una gestión y una dirección generales;

3/ Study of UNDP Direct Execution, Equipo de Tareas entre Organismos del PNUD, pág. 5.

/...

iv) Proyectos a los cuales el PNUD pudiera prestar ayuda especial mediante una determinada forma de financiación o disposiciones sobre inversiones complementarias.

9. El Comité de Presupuesto y Finanzas del Consejo apoyó el arreglo en general, aunque un miembro señaló que, antes de recurrir a la ejecución de los proyectos por el PNUD mismo, deberían tomarse todas las medidas posibles para fortalecer el sistema de las Naciones Unidas 4/. Las actividades del PNUD como organismo de ejecución se han examinado en sucesivos períodos de sesiones del Consejo de Administración del PNUD, pero no hay una decisión expresa del Consejo en que se enuncie un mandato explícito para dichas actividades a la luz de las funciones y obligaciones de los organismos participantes y de ejecución del sistema de las Naciones Unidas.

10. Las esferas de actividad del PNUD como organismo de ejecución se describen en su Manual de Políticas y Procedimientos (cap. 1433, sección 18.0 Rev.1, de 1° de septiembre de 1980), en que se señala que "en un número limitado de casos, el PNUD ejecuta directamente proyectos de cooperación técnica", incluidos los cuatro tipos mencionados en el párrafo 8 supra. En el manual también se especifica que "por regla general, se da una consideración especial a los proyectos en que la subcontratación puede constituir el mejor método de realización".

B. Nuevas dimensiones

11. En la decisión del Consejo de Administración del PNUD sobre las nuevas dimensiones de la cooperación técnica, que la Asamblea General hizo suya en su resolución 3405 (XXX), de 28 de noviembre de 1975, se establecieron nuevas directrices para la futura orientación del PNUD. En dichas directrices se especificó, entre otras cosas, que el objetivo fundamental de la cooperación técnica debía ser la promoción de una creciente autosuficiencia en los países en desarrollo, robusteciendo su capacidad de producción y sus recurseos locales y aumentado la capacidad directiva, técnica, administrativa y de investigación necesarias en el proceso de desarrollo; que la cooperación técnica debía considerarse en función de una producción o de resultados por alcanzar, más bien que en función de insumos; y que debía confiarse cada vez más a los gobiernos y las instituciones de los países receptores la ejecución de los proyectos que recibían asistencia del PNUD.

12. El mandato, contenido en la resolución sobre las nuevas dimensiones, de estimular la autosuficiencia en la cooperación técnica asignando a los gobiernos de los países huéspedes cada vez más responsabilidades en la ejecución y la dirección de los proyectos tiene pertinencia directa para las actividades de ejecución de proyectos del PNUD. El PNUD, a diferencia de otros organismos de ejecución del sistema, no se constituyó como organismo téwcnico especializado y, por consiguiente, cuenta con pocos expertos técnicos de plantilla a quienes pueda recurir para apoyar los proyectos que ejecuta. Tal carencia de expertos reduce la capacidad del PNUD para vigilar la labor de los subcontratistas, sobre los cuales recae enteramente la obligación de transferir al país receptor los conocimientos que sean necesarios. A este respecto, la experiencia común del sistema indica que el objetivo principal de

4/ Véase E/5365/Rev.1.

los subcontratistas es realizar la tarea inmediata, más bien que transferir conocimientos a lo largo del tiempo. En cierta medida, pues, es posible que no se esté teniendo plenamente en cuenta el enfoque normativo de las nuevas dimensiones, encaminadas a lograr que los gobiernos huéspedes aprendan a través de la práctica.

C. Reestructuración

13. En la resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977, sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, también se introdujeron reformas que entrañaban consecuencias para la ejecución directa por el PNUD. En primer lugar, la resolución condujo al establecimiento del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (DCTD), encargado de la ejecución y la gestión de las actividades de cooperación técnica "de las que no se ocupan otros órganos, programas u organismos especializados de las Naciones Unidas" (incisos c) y d) del párr. 61). En segundo lugar, en la resolución se previó que las comisiones regionales pudieran actuar como organismos de ejecución para "proyectos intersectoriales, subregionales, regionales e interregionales" en las esferas que no correspondieran al campo de responsabilidades sectoriales de los organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas (párr. 23).

14. De esta manera, en la resolución sobre reestructuración se confirió al DCTD y a las comisiones regionales un mandato legislativo para realizar los dos primeros proyectos inicialmente previstos para su ejecución por el PNUD, es decir: i) proyectos interdisciplinarios y con fines múltiples, y ii) proyectos que no cayeran dentro de la competencia de ningún organismo en particular (véase el párr. 8 supra).

15. El cuadro 3, relativo a la distribución sectorial de los proyectos técnicos ejecutados por el PNUD, demuestra que las mencionadas medidas han producido poco cambio en la índole y la pauta de las actividades del PNUD. Por ejemplo, en el sector de los recursos naturales y en el de la planificación y las políticas económicas y sociales, que son esferas de competencia del DCTD y las comisiones regionales, los gastos de la OEP entre 1979 y 1981 fueron de 42 millones de dólares EE.UU. (o sea, un 30% del total de gastos de la OEP en operaciones técnicas), pese a que el DCTD, con sus expertos técnicos y su infraestructura administrativa, habría podido encargarse adecuadamente de muchas de esas actividades de cooperación técnica.

16. Sin duda, las medidas de reestructuración examinadas en los párrafos anteriores no afectan directamente la facultad del Administrador de designar un organismo adecuado para cada proyecto, previa consulta con el país huésped; sin embargo, a juicio de los Inspectores los sucesivos mandatos legislativos del último decenio han eliminado de hecho toda limitación institucional en el sistema de las Naciones Unidas que pudiera haber justificado la creación de la OEP a comienzos del decenio de 1970. Desde un punto de vista estrictamente legislativo, en opinión de los Inspectores, el fundamento de la ejecución directa por el PNUD ha perdido mucha validez. Pero también se han aducido otras razones para mantener las actividades de la OEP, asunto éste que se examina en el próximo capítulo.

/...

III. FUNDAMENTOS Y PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA SELECCION Y LA EJECUCION DE PROYECTOS

A. Fundamentos

17. Las actividades del PNUD responden a una gama bastante más amplia de consideraciones que los cuatro criterios principales señalados por el Administrador en 1973 (véase el párrafo 8). El PNUD afirmó en un documento de marzo de 1977 que "el Administrador debe utilizar a la OEP de manera pragmática, sin basarse en una definición formal, para que la OEP pueda cumplir el objetivo de hacer frente a deficiencias que de lo contrario tendría que superar el sistema y de atender plenamente a los deseos de los gobiernos receptores" 5/.

18. Según el mismo documento, los proyectos que ejecuta el PNUD se dividen en dos categorías: a) Proyectos no técnicos: Estos son proyectos que implican sólo una gestión financiera y administrativa, sin aportación de insumos técnicos de importancia por el organismo de ejecución. Por ejmplo: proyectos de apoyo administrativo y de apoyo a los programas, asistencia en casos de emergencia, coordinación de actividades de socorro, giras de estudio, apoyo logístico, apoyo institucional (ILPES, CEPAL, etc.), reconstrucción en casos de emergencia y otras actividades de tipo semejante; b) Proyectos técnicos: Estos proyectos tienen aspectos técnicos importantes, pero su índole o sus características indican que la ejecución directa por el PNUD ofrecería la más alta posibilidad de éxito en esas circunstancias 6/.

19. En el mismo documento del PNUD se señaló, por último, que las actividades de la OEP se limitarían a esferas que demostradamente pudieran beneficiarse de la acción directa del PNUD y no requirieran la participación de un organismo técnico. Según el documento, todo indicaba que la labor futura de la OEP se concentraría cada vez más en actividades fuera del programa fundamental y que se prestaría creciente atención a los problemas de gestión general, tales como la investigación de oportunidades de utilizar los fondos acumulados en ciertas monedas; los experimentos con diversos tipos de servicios de adquisición; la ayuda directa a los gobiernos en asuntos contractuales; la ayuda a operaciones multibilaterales; la participación en la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD); y el robustecimiento de las relaciones con la comunidad comercial internacional y con los representantes de los gobiernos, a fin de favorecer las relaciones públicas del Programa.

20. Sólo se ha logrado un progreso limitado en estas nuevas direcciones tal como se observará en mayor detalle en el capítulo IV, sobre las actividades operacionales. Por ejemplo, la OEP ha continuado concentrándose en el programa fundamental del PNUD, aunque su participación en ese programa ha disminuido levemente, de un 8,1% en 1979 a un 7,1% en 1981 (véase el cuadro 1A). Además, entre 1979 y 1981, los gastos por concepto de proyectos técnicos de la OEP

5/ DP/PWG/90, de 15 de marzo de 1977, pág. 2.

6/ Ibid., págs. 2 y 3.

financiados con cargo al programa fundamental siguieron siendo, en promedio, un 16% más altos que los gastos relacionados con proyectos de "gestión general" (véase el gráfico 1). Por tanto, hay discrepancias entre los pronósticos del PNUD sobre el alcance y la orientación de las actividades de la OEP y la evolución real de ellas.

21. Según el ya mencionado estudio del Equipo de Tareas entre Organismos, la OEP fue en efecto establecida por "razones pragmáticas" derivadas de "la percepción del PNUD respecto de algunos de los problemas que el sistema de las Naciones Unidas experimentaba (y aún experimenta) en materia de cooperación técnica". Esas razones pragmáticas, conforme al estudio, eran las siguientes:

a) Había pruebas cada vez mayores de que algunos gobiernos se sentían decepcionados por la lenta ejecución de algunos proyectos por parte de los organismos;

b) Las peticiones de los organismos por concepto de gastos generales iban en aumento, pero el apoyo sustantivo que prestaban dichos organismos era desparejo;

c) Las disputas jurisdiccionales sobre proyectos de índole multidisciplinaria, incluido el aprovechamiento de cuencas fluviales con fines múltiples, hacía difícil la elección de los organismos;

d) La subcontratación, que debería permitir que el Programa obtuviera los servicios de grupos homogéneos de profesionales que trabajaran con eficacia, rapidez y a un costo más bajo que el de la contratación directa, no era utilizada en medida suficiente por todos los organismos de ejecución;

e) Las propias y crecientes necesidades del PNUD en cuanto a actividades de apoyo a los programas requerían la adopción de medidas de gestión centralizada para hacer frente a las nuevas exigencias sobre el terreno;

f) Las actividades realizadas por instituciones distintas de los organismos, bajo la supervisión directa del PNUD podrían servir de pauta imparcial para medir las afirmaciones mencionadas.

22. Las razones expuestas parecen indicar que el PNUD se ha visto limitado a una función de ejecución directa debido a que el sistema de las Naciones Unidas no ha podido en ciertos casos resolver de manera eficaz problemas del desarrollo. Los Inspectores no están convencidos de que la mejor manera de que el PNUD ayude a subsanar las deficiencias operacionales del sistema de las Naciones Unidas sea ilimitando la función de los organismos mediante la asunción directa de las actividades. Es preferible hacer que el sistema enfrente sus deficiencias para imponer medidas correctivas.

23. La eficiencia y la eficacia han sido el tema constante de los preceptos de política intergubernamental para las actividades operacionales del sistema desde el Consenso y deberían ser el sello distintivo de los esfuerzos de cooperación técnica del sistema. Habida cuenta de que el Administrador debe rendir cuentas de su gestión, y dadas las funciones centrales del PNUD en materia de gestión de programas, incluso la vigilancia y la evaluación de la ejecución, el PNUD comparte la responsabilidad en cuanto a la calidad de la labor de los organismos de ejecución en la aplicación de programas.

/...

24. En un documento de política del PNUD de 1982 7/ se señala que el PNUD se apoya firmamente en el carácter integral del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y en el concepto de asociación y complementariedad con los organismos, y que "cualquier solución encaminada a mejorar la realización de los programas sólo puede ser viable si cuenta con el apoyo de todos los asociados y después de un debate franco y abierto entre el PNUD y los organismos". Los Inspectores comparten esa opinión.

B. Procedimientos

25. En 1974 el PNUD estableció los procedimientos 8/ para la elección de proyectos para la ejecución directa. Dichos procedimientos comprendían las siguientes etapas:

a) Las oficinas exteriores y las direcciones regionales, de acuerdo con los gobiernos, determinan los proyectos en que convendría la ejecución directa por el PNUD;

b) Los proyectos propuestos para la ejecución directa se evalúan en la OEP desde el punto de vista de la viabilidad y los métodos de ejecución, y se efectúan consultas con las direcciones regionales, las oficinas exteriores y otras organizaciones participantes, según corresponda;

c) La OEP asume pleno control administrativo (incluida la vigilancia presupuestaria y financiera). Se garantiza la vigilancia sustantiva con arreglo a la responsabilidad conjunta de las direcciones regionales y de la OEP:

d) La ejecución del proyecto sigue "los procedimientos normales";

e) La relación entre las direcciones regionales y la OEP es idéntica a la que existe entre dichas direcciones y todos los demás organismos de ejecución;

f) La OEP informa a los organismos interesados sobre los distintos proyectos aprobados para la ejecución directa por el PNUD. Estos procedimientos también delimitaban las diversas funciones de los gobiernos huéspedes, los representantes residentes, las direcciones regionales del PNUD, las organizaciones participantes y la propia OEP en la selección de proyectos para la ejecución directa por el PNUD.

26. Como resultado de la creciente inquietud en el sistema acerca de la rápida expansión de las actividades de la OEP, el Administrador estableció en 1977 nuevos procedimientos para la designación de la OEP como organismo de ejecución de proyectos financiados por el PNUD. En los nuevos procedimientos se preveían más consultas con los organismos de ejecución, incluidas oportunidades de que los organismos hicieran observaciones sobre los arreglos propuestos respecto de la ejecución directa por el PNUD y se describiera cualquier "contribución técnica especial que el organismo estime que podría aportar a la formulación o la ejecución del proyecto". Este proceso de consulta se aplicaría en todos los casos "a menos que hubiera circunstancias urgentes y excepcionales".

7/ DP/1982/5, párrafo 60.

8/ UNDP/ADM/HQTRS/103, de febrero de 1974.

27. Además de esos nuevos procedimientos, el PNUD creó en 1978, en el ámbito interno, un comité de aceptación de proyectos, presidido por el Director Superior de la OEP y encargado de examinar todos los proyectos propuestos para su ejecución por la OEP. En un memorando interno de la OEP (OEP/79/CAC) de junio de 1979 se enumeraron unos 20 proyectos rechazados por el Comité y remitidos a organismos sectoriales apropiados para su ejecución.

28. Aunque los nuevos arreglos parecían tener plenamente en cuenta los intereses y responsabilidades sectoriales de los organismos de ejecución, éstos continuaron expresando insatisfacción por lo que consideraban una falta de equilibrio en los procedimientos de consulta, pues el PNUD era juez y parte en el proceso de selección, tal como parecía indicarlo el continuo aumento de los proyectos técnicos ejecutados por el PNUD. En consecuencia, el PNUD emitió en agosto de 1982 un nuevo conjunto de "Directrices para la ejecución directa", tras celebrar consultas con el Equipo de Tareas entre Organismos en la sede del PNUD. Su texto figura como anexo al presente informe.

29. Estas últimas directrices, aunque no han sido suficientemente probadas en la práctica, representan sin duda un avance respecto de los procedimientos de 1974. En ellas se subraya "la autoridad definitiva del Administrador" para elegir un organismo de ejecución, pero también se destaca, por primera vez, el concepto fundamental de un sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y el concepto concomitante de la asociación de todos los integrantes del sistema. En las directrices se hace hincapié, además, en la necesidad de utilizar al máximo "la considerable experiencia técnica acumulada por el sistema" y recurrir en primer lugar a esa experiencia. Sin embargo, no se elimina lo que, a juicio de los organismos, es una posición ambivalente del PNUD como juez y posible beneficiario del proceso de selección.

30. Hay otro aspecto de los procedimientos que ha sido para los Inspectores un tema de meditación, a saber, la medida en que la función del PNUD en la ejecución directa podría haber afectado la responsabilidad del Administrador. Cuando el PNUD ejecuta directamente un proyecto, la convergencia tripartita de responsabilidades (gobierno, organismo de ejecución, PNUD) se reduce a dos de las partes (gobierno y PNUD), y el Administrador, en su calidad de jefe ejecutivo del PNUD, resulta en la práctica responsable ante sí mismo de la eficacia de la realización de un proyecto determinado o de todo el programa ejecutado por el PNUD. Naturalmente, los Inspectores reconocen que el Administrador es, en última instancia, responsable ante el Consejo de Administración, pero ello no elimina lo que a primera vista parece ser un debilitamiento de su responsabilidad.

/...

IV. ACTIVIDADES OPERACIONALES

A. Modalidades y tendencias

1. Generalidades

31. En el cuadro 1 (A y B) se compara la evolución de las actividades de la OEP financiadas por el PNUD con las de cinco organismos importantes del sistema. En ese cuadro figura la proporción correspondiente a la OEP en el total de gastos de los proyectos financiados por el PNUD; esta proporción aumenta de 1,4% en 1973 a 8,3% en 1978 y luego disminuye a 7,1% en 1981, en tanto que los porcentajes de los cinco organismos importantes que figuran en el cuadro han venido disminuyendo, en conjunto desde 1973. Sin embargo, tal disminución no se debió tanto al crecimiento rápido del porcentaje de la OEP como al crecimiento aún mayor de la participación de otros organismos de ejecución, cuyo número se elevó de 17 en 1976 a 26 en 1981. En la sección B del cuadro se observa que, salvo en 1976, los gastos de la OEP financiados por el PNUD entre 1973 y 1978 aumentaron considerablemente cada año en comparación con las tasas de crecimiento experimentadas por los otros organismos importantes (excepto la OIT en 1978) y también en relación con el crecimiento anual del total de gastos del programa del PNUD. Desde 1979, la tasa de crecimiento de la OEP ha sido, en promedio, paralela a la de los otros organismos importantes y ha tendido a seguir la modalidad de creciminto de los programas del PNUD. En general, por consiguiente, las cifras del cuadro 1 confirman en cierta medida la preocupación de los organismos importantes acerca del volumen y el crecimiento de las actividades de ejecución directa por el PNUD, en particular antes de 1979.

32. Sin embargo, a juicio del PNUD, para comprender la verdadera relación de la OEP con el resto del sistema en la esfera de la ejecución de proyectos es necesario limitar la comparación únicamente a los proyectos técnicos. En opinión del PNUD, los proyectos no técnicos sólo representan actividades administrativas y de pago, muchas de las cuales podrían haber sido realizadas fácilmente por la Sección de Tesorería del PNUD y a las que de ninguna manera se debe considerar actividades de ejecución de proyectos. Según el PNUD, si se eliminan los pagos por concepto de proyectos no técnicos de las cifras de la OEP, se observa que la OEP alcanzó en 1978 su participación máxima de un 5,1% en los gastos financiados por el PNUD y que esa participación ha disminuido sin cesar cada año hasta llegar a un 4,1% en 1981 y, según las mejores estimaciones del PNUD, un 3,6% en 1982. El PNUD concluye que la disminución de la participación de la OEP en el total de proyectos técnicos financiados por el PNUD que ejecuta el sistema no pone en peligro el concepto de asociación con los organismos y que por consiguiente las preocupaciones de los organismos son infundadas.

/...

Cuadro 1

GASTOS DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL PNUD EJECUTADOS POR SEIS IMPORTANTES ORGANISMOS DE EJECUCION ENTRE 1973 y 1981*

1A. Participación anual

Porcentaje

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Naciones Unidas	16,3	15,4	15,0	14,8	15,1	14,6	11,9	12,3	12,5
OIT	10,0	9,5	9,0	8,4	7,6	8,7	8,4	8,3	7,4
FAO	28,7	26,6	28,0	28,8	26,2	25,5	24,0	24,7	25,0
UNESCO	13,3	11,6	10,3	9,8	8,7	7,6	8,4	7,9	7,1
OMS	5,1	5,4	5,4	5,1	4,4	3,3	3,0	3,3	3,2
PNUD/OEP	1,4	4,8	6,8	5,2	7,6	8,3	8,1	7,6	7,1
Otros organismos de ejecución	25,2	26,7	25,5	27,9	30,4	31,1	36,2	35,9	37,7
Número de organismos de ejecución**	17	17	17	17	21	22	26	26	25

1B. Aumento (disminución) anual de los gastos

Año de base: 1973 Porcentaje

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Naciones Unidas	1,6	40,9	(7,8)	(13,7)	24,5	2,5	28,4	9,4
OIT	2,2	37,1	(12,8)	(23,)	46,9	21,4	22,2	(3,9)
FAO	(0,6)	52,7	(3,7)	(23,3)	25,7	18,3	27,2	9,2
UNESCO	(6,8)	29,0	(10,9)	(24,7)	12,5	38,2	17,4	(3,1)
OMS	12,8	44,0	(9,6)	(28,)	(4,0)	13,3	40,1	4,0
PNUD/OEP	275,7	106,5	(29,6)	23,8	41,6	24,3	22,3	(2,6)
Otros organismos de ejecución	12,5	41,9	4,2	(9,1)	38,0	40,0	21,0	11,5
Total**	7,2	44,6	(6)	(15,6)	28,9	25,7	23,7	8,0

* Cálculo basado en los datos del documento DP/1982/6/Add.1, de 5 de mayo de 1982, pág. ii.

** Excluidas las actividades de ejecución de los gobiernos y los Voluntarios de las Naciones Unidas.

/...

33. Tal opinión no se ve totalmente corroborada por las cifras del cuadro 2. Estas cifras representan el total de las actividades operacionales de la OEP (tanto técnicas como no técnicas) financiadas con cargo a todas las fuentes entre 1979 y 1981. Del cuadro se desprende que los gastos totales se elevaron de 57 millones de dólares EE.UU. a 79 millones de dólares EE.UU., o se un aumento de un 38%. También se desprende que, si bien las actividades de la OEP financiadas por el programa fundamental del PNUD disminuyeron en valores porcentuales de 77 en 1979 a 66 en 1981, han surgido otras fuentes de financiación que no sólo compensan la disminución porcentual, sino que han contribuido al aumento en valores absolutos de los gastos, que pasaron de 57 millones de dólares EE.UU. a 79 millones de dólares EE.UU. Entre esas nuevas fuentes de financiación (que corresponden a los diversos fondos bajo la responsabilidad del Administrador) está el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), cuyos gastos operacionales a través de la OEP aumentaron de 4 millones de dólares EE.UU. en 1979 a 18 millones de dólares EE.UU. en 1981 (véanse también los párrs. 35 a 37 infra).

34. Si bien puede argumentarse que los organismos de ejecución del sistema no tienen razón para preocuparse del aumento de los proyectos ejecutados por la OEP y financiados con cargo a fondos fiduciarios administrados por el PNUD ya que éstos no forman verdaderamente parte del programa del PNUD, los Inspectores convienen en que los proyectos de fondos fiduciarios administrados por el PNUD deberían beneficiarse de la experiencia sectorial y de la capacidad institucional de los organismos de ejecución.

2. Proyectos técnicos y proyectos no técnicos

35. En el gráfico 1 figuran los gastos por concepto de proyectos técnicos y no técnicos ejecutados por la OEP en el período 1979-1981. En él también se clasifican los proyectos financiados con cargo a todas las fuentes y los financiados solamente por el PNUD.

36. De los proyectos financiados con cargo a todas las fuentes entre 1979 y 1981, los proyectos técnicos representan un 67% (según los gastos) y los proyectos no técnicos un 33%, proporción que tuvo escasas variaciones durante los tres años examinados. De los proyectos financiados solamente por el PNUD, los proyectos técnicos no alcanzaron a llegar a un 60% y los proyectos no técnicos apenas si rebasaron el 40%. En este caso también la proporción permaneció prácticamente constante en el período examinado. Estas cifras no confirman plenamente las expectativas manifestadas en 1977 (véase el párr. 19 supra) de que la labor de la OEP en la esfera de las actividades del programa fundamental disminuiría en relación con la correspondiente a fines generales y de gestión.

Cuadro 2

GASTOS DE ACTIVIDADES DE LA OEP FINANCIADOS CON CARGO A TODAS LAS FUENTES DE FONDOS

(Miles de dólares EE.UU.)

Fuentes de fondos	1979 Cantidad	1979 %	1980 Cantidad	1980 %	1981 Cantidad	1981 %
Recursos básicos del PNUD*	43 845	77,2	52 092	74,3	52 350	66,2
Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (ONURS)	8 854	15,6	5 666	8,1	6 482	8,2
Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)	3 740	6,6	10 617	15,1	17 584	22,3
Fondo Rotatorio de las Naciones Unidas para la Exploración de los Recursos Naturales (FRNUERN)	227	0,4	985	1,4	498	0,6
Asistencia a los países y pueblos coloniales y otros fondos fiduciarios	121	0,2	-	-	11	0,01
Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFUID)	-	-	745	1,1	1 612	2,1
Fondo para el Sector de la Energía	-	-	-	-	150	0,2
Sistema de las Naciones Unidas de Financiación de la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo (SNUFCTD)	-	-	-	-	94	0,1
Fondo Fiduciario Complementario - Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer	-	-	-	-	256	0,3
TOTAL	56 787	100,0	70 105	100,0	79 037	100,0

* Incluso la CIP, la Reserva para el Programa, el Fondo de Medidas Especiales para los Países Menos Desarrollados y la participación en la financiación de los gastos.

/...