

**PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS
DESTINADOS A LOGRAR
UNA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA MÁS EQUITATIVA
DE LAS FUENTES DE ADQUISICIÓN
PARA LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

Preparado por

Tunsala Kabongo

Dependencia Común de Inspección



Ginebra
1989

**PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS
DESTINADOS A LOGRAR
UNA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA MÁS EQUITATIVA
DE LAS FUENTES DE ADQUISICIÓN
PARA LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

Preparado por
Tunsala Kabongo
Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES Y EXPOSICION DEL PROBLEMA	1 - 11	1
a) El problema	1	1
b) Origen del estudio	2	1
c) El marco del estudio: debate reciente en los órganos de las Naciones Unidas	3 - 6	1
d) Enfoque y metodología del estudio	7 - 11	2
II. ESFUERZOS REALIZADOS POR EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS CON MIRAS A UNA SOLUCION DEL PROBLEMA	12 - 49	4
a) Evolución de políticas	12 - 20	4
1) Los principales países donantes insuficientemente utilizados	13 - 16	4
11) Los países en desarrollo	17 - 20	5
b) Operaciones	21 - 49	5
1) Generalidades	21 - 23	5
11) Identificación de las fuentes de suministro	24 - 36	6
111) Desarrollo de una base de datos estadísticos fiables sobre adquisiciones	37	9
1v) Descentralización	38 - 39	9

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. b) (cont.)	v) Precio preferencial en favor de los bienes y servicios indígenas adquiridos de los países en desarrollo	40 - 43 10
	vi) Reglamentos financieros	44 - 45 11
	vii) Fijación de objetivos	46 - 49 11
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50 - 51 13
Anexo:	Dificultades con que tropiezan las adquisiciones en los países en desarrollo	15

I. ANTECEDENTES Y EXPOSICION DEL PROBLEMA

a) El problema

1. Tradicionalmente, los bienes y servicios adquiridos por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas proceden en gran parte de los países industrializados. El sistema ha tratado de corregir este desequilibrio procurando aumentar las adquisiciones de los países en desarrollo y de importantes donantes cuya participación en las compras no se considera proporcionada a su contribución global a los programas. El éxito ha sido limitado.

b) Origen del estudio

2. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pidió a la Dependencia Común de Inspección que considerase la posibilidad de preparar un estudio sobre el problema. Después de examinar la solicitud, la DCI decidió, en enero de 1988, incluir en su programa de trabajo un estudio titulado "Prácticas y procedimientos destinados a lograr una distribución geográfica más equitativa de las fuentes de adquisición para los proyectos de cooperación técnica".

c) El marco del estudio: debate reciente en los órganos de las Naciones Unidas

3. Algunos meses antes, en el cuadragésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, la Segunda Comisión había prestado especial atención a esta cuestión. Como resultado, esta cuestión se puso de relieve en la resolución general de la Asamblea sobre actividades operacionales para el desarrollo (resolución 42/196, de 11 de diciembre de 1987), en particular párrafos 27, 28 y 29 que se citan a continuación.

"27. Pide al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional que celebre consultas con los países receptores y los correspondientes organismos de financiación y ejecución del sistema de las Naciones Unidas y formule recomendaciones sobre medidas innovadoras, prácticas y eficaces para aumentar de manera sustancial las adquisiciones en los países en desarrollo en relación con las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, teniendo presente la necesidad de aplicar cabalmente los acuerdos preferenciales para esos países y utilizar al máximo las instituciones y empresas nacionales, y prestando además la debida consideración a las ventajas regionales comparativas, de conformidad con el principio de la licitación internacional y la máxima eficacia;

28. Considera a este respecto que hay que mejorar considerablemente la base de datos para la evaluación de las tendencias en materia de adquisiciones en todo el sistema, y pide al Director General que, en consulta con los jefes ejecutivos de las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas, elabore propuestas sobre prácticas comunes en el sistema de las Naciones Unidas para la reunión y transmisión de información sobre adquisiciones en relación con las actividades operacionales, incluso información sobre las fuentes de expertos, capacitación, servicios y equipo;

29. Afirma que todos los países deben disfrutar de igualdad de oportunidades y acceso a los procedimientos de adquisición en relación con las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas y que, según proceda, debe facilitarse la transmisión de información sobre oportunidades en materia de adquisiciones, incluso la licitación internacional, y sobre la capacidad y las ofertas de los distintos países, y que la información debe ponerse a disposición de todos los países interesados, todo lo cual facilitaría el logro del aumento deseado en las adquisiciones de todas las fuentes de suministros, incluidos los países donantes, que no se utilizan en medida suficiente;"

4. Poco después, en marzo de 1988, el Administrador del PNUD preparó un informe (DP/1988/20) para el 35° período de sesiones del Consejo de Administración del PNUD, en el que se examinaban las medidas para aumentar las adquisiciones de los países en desarrollo y países donantes importantes insuficientemente utilizados. Adjunto al informe, se facilitaban en un documento separado estadísticas sobre adquisición correspondientes al año 1987. Estos dos documentos fueron preparados por el Administrador del PNUD de conformidad con las decisiones del Consejo de Administración 87/19, de 18 de junio de 1987 y 87/46, de 19 de junio de 1987.

5. Después de examinar el documento DP/1988/20, el Consejo de Administración, en su decisión 88/20, de 1° de julio de 1988, decidió pedir a los organismos del sistema de las Naciones Unidas que siguiesen proporcionando a la Dependencia de Servicios de Adquisición Interinstitucionales (DSAI) información estadística completa respecto de sus actividades de adquisición, y que cooperasen cabalmente con la Dependencia a fin de aumentar la utilidad de esa información. La decisión reafirmaba asimismo la necesidad de que se tomen medidas concretas para lograr una distribución geográfica equitativa recurriendo más a las fuentes de suministro de países en desarrollo y países donantes insuficientemente utilizados, en forma compatible con el principio de la licitación internacional y con las reglas del sistema de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones y con la máxima eficacia, teniendo debidamente en cuenta que deben aplicarse cabalmente las disposiciones preferenciales para los países en desarrollo.

6. En la decisión 88/21, de 1° de julio de 1988, el Consejo de Administración reconoció los esfuerzos hechos por la Dependencia de Servicios de Adquisición Interinstitucionales para fomentar las adquisiciones en los países en desarrollo y, en particular, la producción de carpetas sobre determinados países en las que se daba información acerca de los bienes y el material disponible para el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En esta decisión se pide a la Dependencia de Servicios de Adquisición Interinstitucionales que continúe intensificando su asistencia a los países en desarrollo que deseen participar en mayor medida en las adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

d) Enfoque y metodología del estudio

7. Resulta evidente, de lo dicho anteriormente, que a la DCI se le ha pedido que aborde el problema en un momento en que se han reafirmado los viejos mandatos y se han dado otros nuevos, en que se ha galvanizado todo el sistema con miras a la acción y en que el Director General de Desarrollo y Cooperación

Económica Internacional está preparando un informe sobre la cuestión para presentarlo a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones. El enfoque del problema por la DCI se ha visto, en consecuencia, influido por todos estos factores.

8. El documento DP/1988/20, de 15 de marzo de 1988, mencionado anteriormente constituye una presentación objetiva de la labor realizada por el sistema de las Naciones Unidas hasta dicha fecha en sus esfuerzos para aumentar las adquisiciones de los países en desarrollo y de los principales contribuyentes al PNUD cuya participación en los bienes y servicios suministrados al Programa no se considera equitativa. Sin embargo, el documento no adopta un enfoque analítico de estas medidas para evaluar su potencial y sus posibilidades relativas de éxito. Esto es lo que pretende hacer el presente informe de la DCI. El informe comenta asimismo y evalúa en caso necesario los nuevos enfoques y problemas experimentados desde entonces por las organizaciones. En él se sugieren formas y procedimientos de introducir mejoras en esferas críticas y se formulan recomendaciones adecuadas.

9. En cuanto a la metodología utilizada en la preparación del estudio, se envió un cuestionario a todos los organismos especializados y organizaciones del sistema, cuyas respuestas facilitaron al Inspector información actualizada sobre las actividades de las organizaciones y las medidas adoptadas por éstas.

10. La respuesta al cuestionario fue aceptable y las ideas y sugerencias facilitadas de este modo fueron muy valiosas.

11. El Inspector visitó las siguientes organizaciones/oficinas de las Naciones Unidas: PNUD, incluida su Oficina de Ejecución de Proyectos, el UNICEF, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD) de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. También visitó la FAO, la OIT, la UIT, el CCI, la UNESCO y la ONUDI. Estas organizaciones, en conjunto, representan aproximadamente el 70% de los bienes y servicios adquiridos por el sistema. El Inspector expresa su sincero agradecimiento a todos por su contribución al estudio.

II. ESFUERZOS REALIZADOS POR EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
CON MIRAS A UNA SOLUCION DEL PROBLEMA

a) Evolución de políticas

12. El desequilibrio en favor de los países desarrollados con respecto al suministro de bienes y servicios del sistema de las Naciones Unidas se ha venido reconociendo durante más de tres décadas. Se debatió continuamente en los programas que precedieron al PNUD, el Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial. En aquella época, sin embargo, no se realizó ningún esfuerzo sostenido y sistemático para corregir la posición de desventaja de los países en desarrollo o de aquellos países cuyas contribuciones al Programa se consideraban insuficientemente utilizadas.

1) Los principales países donantes insuficientemente utilizados

13. A final de los años sesenta y principios de los setenta, con el creciente apoyo al multilateralismo y al PNUD, algunos países comenzaron a asumir una mayor proporción de la financiación del Programa, en un momento en que los principales contribuyentes estaban reduciendo, en términos relativos, su financiación. A raíz de este cambio de apoyo, se comprendió que entre los países desarrollados (los principales contribuyentes del PNUD) algunos donantes principales estaban suministrando a los Programas del PNUD un volumen de bienes y servicios cuyo valor monetario no era, en términos relativos, proporcionado a sus contribuciones globales al Programa.

14. Este hecho se reconoció primeramente debido a la acumulación de divisas de estos países que no eran plena y fácilmente convertibles (al menos en la forma en que se aportaban al PNUD). Así pues, el PNUD se enfrentaba con un problema triple: en primer lugar, estaba acumulando unas reservas en efectivo que no podía utilizar plenamente (un problema de gestión de divisas); en segundo lugar, el PNUD no estaba haciendo, en consecuencia, un uso óptimo de sus recursos para el fin deseado: el mejoramiento del nivel de vida de la población del mundo en desarrollo; y en tercer lugar, ciertos donantes importantes no estaban obteniendo lo que se consideraba una proporción equitativa en las adquisiciones realizadas para llevar a cabo el Programa.

15. Cuando estos contribuyentes principales tomaron la decisión de aumentar sus contribuciones y de relajar las disposiciones sobre convertibilidad, lo hicieron comprendiendo que esta medida podría contribuir a mejorar los dos primeros problemas; el tercero, sin embargo, requeriría un esfuerzo especial. Así se inició una campaña intensiva para aumentar el nivel de adquisiciones de estos países que constituyen la mayoría del grupo que se ha dado en llamar "los principales países donantes insuficientemente utilizados".

16. Parece que la acción a nivel administrativo precedió a la acción a nivel legislativo, pues el Inspector observa la primera directiva oficial de política destinada a aumentar la corriente de bienes y servicios de los principales países donantes insuficientemente utilizados no tuvo lugar hasta 1985. En virtud de su decisión 85/39, el Consejo de Administración del PNUD exhortó a su propio Programa y a los organismos de ejecución a que redoblasen los esfuerzos para ampliar la distribución geográfica de las fuentes de suministros, incluidos los donantes poco utilizados.

11) Los países en desarrollo

17. Los países en desarrollo no se beneficiaron del quid pro quo descrito en el párrafo 15. Como grupo, se les consideró desde un principio como simples receptores pasivos de ayuda, no como contribuyente a su propio proceso de desarrollo. Por otra parte, los países en desarrollo no presentaban, salvo en casos aislados, problemas de gestión de divisas. En todo caso, estos problemas desaparecieron pronto, una vez que se abordaron a nivel de todo el sistema.

18. No obstante, el hecho de que se estaba prestando insuficiente atención, a nivel de política, a la cuestión de aumentar el nivel de adquisiciones de los países en desarrollo, se reconoció mucho antes en el contexto de la promoción de la cooperación técnica entre países en desarrollo. El aumento de las adquisiciones de bienes y servicios indígena se consideró como un eslabón en la cadena de medidas conducentes a la construcción de sociedades económicamente autosuficientes.

19. La primera decisión del PNUD sobre esta cuestión se adoptó en 1976, cuando el Consejo de Administración del PNUD pidió a los organismos de ejecución participantes que cooperasen plenamente con el Administrador del PNUD para lograr la aplicación práctica de la cooperación técnica entre países en desarrollo... y... que diesen especial consideración... a la adquisición de equipo y material de países en desarrollo (decisión 76/9). Esta decisión reconoció también la importancia de disponer de datos fidedignos, en virtud de su recomendación en el sentido de que el Administrador... tomase las medidas necesarias para la pronta inclusión en el Sistema (de Orientación Informativa del PNUD, SOI) de información adecuada sobre productores de equipo en los países en desarrollo. A ésta siguieron otras resoluciones pertinentes o afines: decisiones del Consejo de Administración 77/17, 77/42 y 80/46.

20. Así, a nivel de política, durante 13 años ha habido una directiva en el sentido de aumentar las adquisiciones de los países en desarrollo, si bien esta directiva se adoptó, indirectamente, en el contexto de promover la cooperación técnica entre países en desarrollo.

b) Operaciones

1) Generalidades

21. Se ha señalado que entre 1975 y 1987, las adquisiciones aumentaron en ocho veces, de un 2,5 a un 20% en el caso de los países en desarrollo y que, en el caso de los principales países donantes insuficientemente utilizados, permanecían aproximadamente a un nivel de 11% en 1987. Los progresos, según afirman los organismos, no han sido fáciles. Se esfuerzan por conseguirlo, pero al parecer los obstáculos son reales. A decir verdad, por lo que respecta a los países en desarrollo, el Administrador ha señalado estos obstáculos al Consejo de Administración en el documento DP/1987/19 (véase anexo). En el caso de los principales países donantes insuficientemente utilizados, la no competitividad de los precios y la falta de respuesta de los suministradores a las invitaciones para licitar se señalan como dificultades especiales. No obstante, los Estados Miembros siguen descontentos con los resultados obtenidos hasta la fecha. En vista de ello, se ha observado en los últimos tres o cuatro años un gran número de actividades y una plétora de medidas para tratar de invertir esta situación.

22. Los Estados Miembros se dan ahora perfecta cuenta de que, en cierto sentido, el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto se ha lanzado al combate y sabe lo que está haciendo. Aunque pudiera resultar tentador detenerse a esperar los resultados, es necesario analizar y supervisar continuamente las medidas que se están tomando a fin de asegurarse de que se concentra el mayor esfuerzo posible en las esferas clave y de que no se derrocha el tiempo, la energía y el dinero en esfuerzos menos productivos. A tal efecto, se evaluarán los diversos puntos de acción y se identificarán las medidas que requieren atención prioritaria.

23. El sistema ha recorrido diversos caminos, tanto directos como indirectos, para alcanzar su objetivo. Las medidas tomadas son ya conocidas, puesto que se han descrito en el documento DP/1988/20 y en un informe del Administrador del PNUD que se ha de presentar al Consejo de Administración en su 36º período de sesiones. No obstante hay una serie de medidas importantes que merecen atención y algunos comentarios.

11) Identificación de las fuentes de suministro

24. El PNUD, a través de su Consejo de Administración y de la Dependencia de Servicios de Adquisición Interinstitucionales (DSAI) ha constituido una fuerza motivadora y catalizadora para impulsar el sistema en diversas esferas. La identificación de las fuentes de suministro (y de los suministros) en los países en desarrollo es sumamente importante, ya que la escasez de ese tipo de información se considera un obstáculo para el logro del objetivo de aumentar las adquisiciones de estos países. El Inspector estima que en los próximos cuatro años podrían obtenerse datos sobre suministros de 15 a 20 países y que esta información podría organizarse y almacenarse en bancos de datos a los que tuvieran fácil acceso los oficiales encargados de las adquisiciones y otros usuarios. Al Inspector le han impresionado los catálogos preparados hasta la fecha, a los que se reconoce un valor que no se limita a las adquisiciones por el sistema de las Naciones Unidas, ya que pueden utilizarlos los gobiernos en sus esfuerzos para promover las exportaciones así como las organizaciones de ayuda incluidas las ONG.

25. Podría discutirse la elección de países o, a decir verdad, cualquiera otra de las opciones realizadas, pero lo que llama la atención del Inspector es que se ha reconocido prácticamente que los países en desarrollo funcionan a diferentes niveles de capacidad y posibilidades y que, por consiguiente, resulta lógico desde el punto de vista administrativo limitar el número de países y establecer unos países-objetivo.

26. Aunque el Inspector reconoce y apoya esta iniciativa, que producirá beneficios a plazo intermedio y a plazo largo, cree que se obtendrán resultados más inmediatos si se explota más intensamente los datos actuales. Por ejemplo, el Inspector desearía creer que la DSAI, así como los oficiales de adquisiciones del sistema, deben saber que existe una gran variedad de artículos de uso común disponibles en los países en desarrollo pero que siguen adquiriéndose de países desarrollados por una serie de razones y que, por lo tanto, podrían ser objeto de investigación para su adquisición eventual en los países en desarrollo. Entre estos productos podrían figurar los vehículos, equipo de oficina, equipo de construcción y herramientas. Este enfoque produciría resultados más rápidos y sería menos costoso. Así pues, podría conseguirse una ventaja inmediata identificando artículos concretos de gran venta (incluso artículos de menor valor) obtenibles en países en desarrollo,

en vez de tratar de averiguar qué es lo que se produce. El tender una red demasiado amplia para identificar las fuentes de suministro podría resultar políticamente conveniente pero económicamente poco aconsejable. Podría ampliar la base geográfica, pero no es seguro que esto condujera necesariamente a un aumento de las adquisiciones totales de países en desarrollo.

27. Como el Inspector no está totalmente convencido de que se hayan aprovechado suficientemente los datos actuales, estima que la primera medida debe ser una explotación más a fondo de la información disponible. Una vez que se haya hecho esto, podrán fijarse los objetivos en materia de productos y de países suministradores.

28. Hay otra razón por la que la identificación de las fuentes de suministro debe enfocarse con cierta reserva. Es un hecho axiomático que la oferta, en el contexto actual (facilitada por los organismos a través de los suministradores) carece de importancia si no hay demanda (de los gobiernos). Así pues, la tarea primordial consiste en crear la demanda determinada que se pretende de los gobiernos. A este respecto, el informe del Administrador (DP/1988/20) decía lo siguiente:

"Según señalan algunos organismos... los gobiernos receptores oponen cierta resistencia a aceptar insumos de proyectos de otros países en desarrollo, una limitación que se debe superar para que los esfuerzos de los organismos produzcan los resultados deseados (párr. 11);

Es lamentable observar que los funcionarios gubernamentales de algunos países en desarrollo prefieren muchas veces pagar más y hacer sus adquisiciones en países industrializados tradicionales porque se considera que esos productos tienen mayor calidad (párr. 12); y

Cabe señalar que los organismos y los representantes residentes mencionan por separado como un obstáculo la resistencia que oponen los propios países en desarrollo a la adquisición de bienes y servicios en otros países en desarrollo" (párr. 13).

29. Dos años antes, en un informe similar (DP/1986/24), el Administrador señaló a la atención "la actitud de algunos gobiernos de países en desarrollo, apoyada con frecuencia por el personal internacional de proyectos de preferir los bienes y servicios de países desarrollados porque se considera que éstos reflejan la tecnología más avanzada" (párr. 5 a)).

30. El Inspector cita estas diversas declaraciones porque parecerían impugnar, al menos en apariencia, el desequilibrio y la atención que se presta a la identificación de la oferta en comparación con una estrategia orientada a la demanda como medio de aumentar las adquisiciones de los grupos objetivo. Teniendo en cuenta las declaraciones mencionadas en cuanto a la barrera que suponen estas actitudes, parecerían pertinentes las dos cuestiones siguientes: Una vez identificada la oferta, no sin gran esfuerzo, ¿habrá demanda? ¿Acaso los gobiernos renuentes modificarán por arte de magia su actitud cuando tengan delante una larga lista de bienes y servicios que pueda ofrecer un país en desarrollo determinado?

31. La respuesta es, evidentemente, no. Así pues, parecería prudente, en términos de tiempo, dinero y energía, que los organismos de ejecución y el

PNUD (a través de sus representantes residentes) hicieran un esfuerzo concentrado para que los productos de los países en desarrollo tuvieran aceptación en los países en desarrollo receptores. Los fracasos (de producirse) deberían documentarse minuciosamente y señalarse a la atención del Comité de Alto Nivel encargado de examinar la cooperación técnica entre los países en desarrollo y del Consejo de Administración, para determinar si vale la pena hacer este esfuerzo.

32. Un Estado Miembro beneficiario de un proyecto de cooperación técnica puede influir en la elección de las fuentes de suministro. Esto se aplica tanto a los proyectos ejecutados por los gobiernos como a los ejecutados por los organismos especializados. Así pues, si no es posible persuadir a los encargados de adoptar las decisiones a este respecto de que redundará en interés de su país, así como en interés de los países en desarrollo en general (al impulsarles hacia la autosuficiencia) el modificar sus hábitos en materia de adquisiciones, el Inspector está convencido de que la partida está perdida antes de empezar.

33. Es preciso destacar que la cuestión no se limita a un simple cambio de actitud o psicología. Los gobiernos dicen con cierta razón, en general:

- que la calidad del equipo de los países en desarrollo no es comparable con la de los países desarrollados con la frecuencia deseable;
- que hay cierta incertidumbre en cuanto a la garantía de este equipo;
- que es difícil obtener servicio después de la venta y piezas de repuesto de los países en desarrollo que suministran el equipo; y
- que es difícil obtener las mercancías rápidamente de los países en desarrollo y que no se respetan en general los plazos de entrega debido a problemas relacionados con el transporte entre países en desarrollo.

34. Estas acusaciones, cuando son ciertas, no pueden descartarse con explicaciones triviales. Los organismos y los representantes residentes, trabajando en equipo, deben en cada caso y siempre que se considere necesario disipar los temores de los gobiernos demostrándoles con hechos irrefutables en el caso concreto que les interesa que sus temores son infundados. El Inspector cree que esta es la mejor y quizás la única forma viable de tener éxito. Tal vez resulte también la más difícil, ya que se deben evitar las generalidades y los llamamientos emotivos a la solidaridad de los países en desarrollo, aunque esta última consideración tal vez no esté desprovista de validez. También debe ser suficientemente persuasiva para convencer a los administradores nacionales, cuando el equipo es un componente clave de un proyecto, de que la utilización de este equipo no hará fracasar el proyecto, dejando a los administradores a merced de críticas o de ataques aún más graves.

35. El Inspector recomienda por consiguiente que el PNUD y las secretarías de los organismos desarrollen una estrategia común juntamente con sus representantes sobre el terreno, y que la pongan en práctica como medida clave para aumentar las adquisiciones de los países en desarrollo.

36. Pese a lo dicho anteriormente con respecto a la actitud de los gobiernos (personificados por los administradores de los programas nacionales) el

Inspector estima que la responsabilidad no se puede atribuir exclusivamente a los gobiernos. Los administradores internacionales de proyectos influyen de manera poderosa en la decisión definitiva en cuanto a las fuentes de equipo y así debe reconocerse. La cita del párrafo 29 les atribuye una cierta responsabilidad, pero la subestima. Hay que reconocer también el hecho de que al propio personal internacional le atraen los productos, instalaciones y servicios de los países desarrollados, entre otras razones porque están familiarizados con ellos. No obstante, este personal ha adquirido a través de los años una experiencia considerable en diferentes países en desarrollo y esta experiencia debería influir positivamente en la elección de los productos adecuados de estos países. Así pues, el Inspector estima que debe prestarse más atención a la influencia del personal internacional de los proyectos así como al personal técnico de las sedes por lo que respecta a la elección del equipo. Esta situación debe abordarse al nivel superior de las organizaciones.

iii) Desarrollo de una base de datos estadísticos fiables sobre adquisiciones

37. La tarea de coordinar este trabajo sumamente importante se ha confiado a la DSAI. El Inspector entiende que algunos organismos han tenido algunas dificultades hasta la fecha para cumplir la decisión 87/19 del Consejo de Administración del PNUD (que refleja la resolución 39/209 de la Asamblea General) en la que se pide a los organismos que se aseguren de que los datos estadísticos que presenten muestren el país de adquisición y el país de origen, así como la fuente de financiación. El Inspector entiende que hay una serie de obstáculos que deben superarse pero que se está tratando de hallar soluciones. Espera sinceramente que se halle pronto una solución, pues aunque es evidente que la recopilación y la notificación de datos estadísticos por sí misma no puede influir en el nivel de adquisiciones, ya sea de los países desarrollados o de los países en desarrollo, unos datos consistentes y que se comunican con regularidad pueden reflejar tendencias que influyen directamente en el objetivo que se pretende en materia de adquisiciones.

iv) Descentralización

38. Muchos organismos han aumentado el nivel de adquisiciones que pueden realizar sus oficinas exteriores sin necesidad de la aprobación previa de la Sede.

39. La DCI ha insistido desde hace años en que se conceda mayor autoridad y responsabilidad a las oficinas alejadas de la Sede. Ha considerado que esta es una forma de acelerar el proceso de adopción de decisiones y de lograr una acción más rápida a nivel operacional. En consecuencia, el Inspector considera esta tendencia como un signo favorable que permitirá ciertamente obtener los bienes y servicios sobre el terreno con mayor rapidez y menos riesgos. No obstante, el Inspector desearía hacer dos advertencias. En primer lugar, si bien la delegación de autoridad en las oficinas exteriores para aumentar el nivel de adquisiciones puede conducir a mejorar el valor monetario de los bienes y servicios adquiridos en los países en desarrollo, no conducirá necesariamente a un aumento del volumen de bienes y servicios adquiridos de los países en desarrollo. Esta observación guarda relación con la cuestión del "país de origen" reconocida anteriormente al examinar los datos estadísticos. En segundo lugar, los precios de estos bienes y servicios en los países en desarrollo (en particular cuando el contenido de importación

es elevado) pueden ser mucho mayores que los obtenibles en virtud de otros posibles arreglos. En consecuencia, este relajamiento del control central, aunque alentador y digno de elogio, debe vigilarse minuciosamente en términos de un posible costo superfluo para los programas.

v) Precio preferencial en favor de los bienes y servicios indígenas adquiridos de los países en desarrollo

40. En el contexto de la cooperación técnica entre países en desarrollo, la decisión 77/42 del Consejo de Administración, de 30 de junio de 1977, pide al Administrador, a los organismos participantes y de ejecución de las Naciones Unidas y a las comisiones económicas regionales que den, con la aprobación del país receptor, un trato preferencial de hasta el 15% del precio de compra al equipo y los suministros de los países en desarrollo comprados localmente (párrafo 18 de la parte dispositiva). Nueve años más tarde, el Consejo de Administración subrayó que los organismos debían observar el trato preferencial del 15% en favor de las compras en países en desarrollo en todos los proyectos financiados por el PNUD (decisión 86/25 de 27 de junio de 1986, párrafo 4 de la parte dispositiva).

41. No se ha indicado claramente al Inspector la seriedad de los esfuerzos realizados por los organismos de ejecución para aplicar estas decisiones. Sin embargo, el Inspector tiene la impresión de que los resultados no han sido alentadores.

42. El Inspector tiene entendido que los gobiernos receptores son reacios a este aumento adicional del 15% del costo. Esto no es sorprendente. Si hay alguna validez en la afirmación de que estos gobiernos prefieren, por cualquier razón, los bienes y servicios producidos en los países industrializados, y como se indica en el párrafo 28, están dispuestos a pagar una sobretasa por estos bienes y servicios, cabe plantearse legítimamente la cuestión de por qué habrían de estar dispuestos a pagar un suplemento por bienes y servicios que preferirían no comprar en primer lugar. Desde este punto de vista, es poco probable que el recargo del 15% tenga éxito.

43. La decisión del Consejo de Administración de autorizar un precio preferencial del 15% tiene sentido cuando se considera desde el punto de vista de la ventaja que confiere a los países en desarrollo suministradores. Pero cuando se mira el revés de la medalla, plantea dificultades en virtud del actual sistema de financiación de programas, en que se carga a los presupuestos de los países receptores el costo completo de los bienes y servicios, incluido el recargo del 15%. En tal caso, si se quiere que la política del precio preferencial tenga posibilidades de éxito y no se convierta en un factor de disuasión, habrá que introducir una nueva medida. En el caso de los proyectos del PNUD, hay que aligerar los presupuestos de los distintos proyectos y encontrar una fuente adecuada para sufragar el recargo. La alternativa es evidente: el fracaso del sistema de precios preferenciales. Así pues, si el Consejo de Administración del PNUD considera que vale la pena continuar con este sistema, que el Inspector considera favorablemente en el contexto de los objetivos de la cooperación técnica entre países en desarrollo, podría optarse por una de las posibilidades de financiación siguientes:

- afectar una cuenta corriente adecuada de reserva, ampliando su provisión en caso necesario;
- crear una reserva especial, afectando los recursos generales del Programa al comienzo de cada nuevo ciclo quinquenal de CIP;
- afectar los recursos generales del Programa al final de un ejercicio financiero o al final de cada ciclo de CIP.

Es posible desde luego, que haya otras posibilidades que el Inspector desconoce.

vi) Reglamentos financieros

44. Se ha hecho saber asimismo al Inspector que las organizaciones se consideran incapaces de poner en práctica el sistema de precios preferenciales, ya que sus condiciones están en conflicto con sus reglamentos financieros. El Inspector no acaba de comprender por qué esto debería plantear un problema insuperable desde el punto de vista de los reglamentos financieros de las organizaciones ya que generalmente estos reglamentos admiten excepciones o modificaciones a la licitación, entre otras. Para citar un ejemplo, en el caso de las Naciones Unidas hay ocho excepciones generales al sistema de licitaciones u ofertas. Además, en la resolución 32/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1977, se había pedido al Administrador del PNUD y a los jefes ejecutivos de los organismos participantes... que formulen, según proceda, para su aprobación por los órganos intergubernamentales interesados, las modificaciones que sean convenientes de sus estatutos, reglamentos, procedimientos y prácticas de contratación de expertos y consultores, colocación de becarios, adjudicación de subcontratos y adquisición de equipo y suministro con objeto de utilizar plenamente la capacidad existente en los países en desarrollo y desarrollar su potencial (párrafo 4 de la parte dispositiva).

45. El Inspector sugiere que se eliminen todos los obstáculos que subsistan para la aplicación de los objetivos mencionados, tratando de que los reglamentos financieros sean modificados bien por los jefes ejecutivos de las organizaciones cuando ello sea posible, o por los órganos legislativos de las organizaciones afectadas.

vii) Fijación de objetivos

46. Una de las cosas que llamó especialmente la atención del Inspector fue el hecho de que, en general, los organismos de ejecución no fijasen objetivos. Le sorprendió también que el sistema nunca se hubiese fijado un objetivo global, sino que se siguiese hablando en términos abstractos de aumentar las adquisiciones de las fuentes deseables.

47. El Inspector menciona este hecho porque, como se vió en el párrafo 21, las adquisiciones representaron en 1987 un 20% y un 11%, respectivamente, para los países en desarrollo y para los principales países donantes insuficientemente utilizados. Si el aumento a lo largo de los años hasta alcanzar el nivel actual de adquisiciones se considera inadecuado, ¿qué nivel se considera entonces deseable? ¿Cuál debe ser el objetivo del sistema? ¿Está el sistema dispuesto a aceptar un cambio espectacular, de los países desarrollados a los países en desarrollo?

48. A este respecto, al Inspector le complació en particular saber que la Junta de Desarrollo Industrial de la ONUDI había adoptado la siguiente decisión en su cuarto período de sesiones en octubre de 1988:

"d) Pidió al Director General que recurriese en la mayor medida posible a expertos, servicios y equipo de países en desarrollo en los proyectos de cooperación técnica de la ONUDI a fin de aumentar considerablemente -a un 25% como mínimo- la proporción del valor total de los contratos y equipo adquirido por la Organización de dichos países, en el plazo más breve posible." (IDB.4/Dec.15)

49. El Inspector estima que la Asamblea General de las Naciones Unidas y/o el Consejo de Administración del PNUD deben fijar objetivos realistas por lo que respecta tanto a los países en desarrollo como a los principales países donantes insuficientemente utilizados. Estos objetivos deben ser objeto de revisión periódica. Servirían de guía a cada organización para establecer objetivos individuales a un nivel compatible con las circunstancias particulares de cada organización. Dentro de su objetivo para los países en desarrollo, la organización podría considerar conveniente establecer objetivos regionales. Se pediría a los Jefes Ejecutivos que informasen periódicamente a sus órganos rectores acerca de los progresos realizados.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

50. Las siguientes medidas clave deben tomarse inmediatamente si se quiere acelerar el progreso hacia el objetivo general del sistema:

- En primer lugar, debe especificarse el objetivo general en términos cuantitativos, de manera que el sistema pueda considerar un objetivo definido y, después de desarrollar e introducir las tácticas más adecuadas, proceder hacia este objetivo.

La Asamblea General y/o el Consejo de Administración del PNUD deben establecer objetivos concretos en materia de adquisiciones de los países en desarrollo y los países donantes insuficientemente utilizados (párrs. 46 a 49). Recomendación primera;

- En segundo lugar, el principal esfuerzo debe orientarse hacia la demanda. Hay que modificar las actitudes de los gobiernos, personal internacional y administradores de los proyectos nacionales por lo que respecta a la adquisición de bienes y servicios de los países en desarrollo;

El PNUD y sus organismos de ejecución deben elaborar una estrategia conjunta para modificar las actitudes de los gobiernos y del personal internacional de proyectos según se indica en el párrafo 35 (párrs. 28 a 35). Recomendación segunda;

- En tercer lugar, debe seleccionarse inmediatamente una serie de productos de uso común como objetivo de las adquisiciones (párrs. 26 y 27). Recomendación tercera;
- En cuarto lugar, los jefes ejecutivos de las organizaciones deben reafirmar su compromiso con el objetivo fijado y este compromiso debe hacerse saber a las personas directamente encargadas de llevar a cabo las medidas para resolver el problema, en particular al personal técnico de los departamentos sustantivos de la Sede y al personal internacional de proyectos, que son los que pueden influir directamente en la política de adquisiciones y en los oficiales de adquisiciones (párr. 36). Recomendación cuarta;
- En quinto lugar, los organismos ejecutivos deben tratar de que su base de datos incluya información sobre el país de origen de los bienes y servicios adquiridos. Esta información debe solicitarse a los suministradores como elemento regular de la política de adquisiciones (párr. 37). Recomendación quinta;

51. Estas cinco medidas clave deben complementarse con otras medidas importantes aunque menos inmediatas. Varias de éstas ya se están llevando a cabo o se han sugerido al Inspector como medidas útiles.

- Debería proseguir la compilación de catálogos de suministradores nacionales.

- Deberían proseguir los esfuerzos, a través de los representantes sobre el terreno, asesores técnicos, directores de proyectos y directores nacionales, para identificar las fuentes de suministros en los países en desarrollo.
- Deberían seguir organizándose reuniones y seminarios de información y capacitación para posibles suministradores.
- En los documentos de los proyectos podría identificarse el equipo que pueda adquirirse de los grupos objetivo.
- Debería promoverse un mayor contacto y cooperación entre las organizaciones del sistema y las cámaras de comercio, consejos comerciales, etc.
- Las oficinas de adquisición deberían intervenir en la fase de formulación de proyectos y no después de haberse firmado el documento.
- Las invitaciones para licitar o las comparaciones de precio deberían incluir, en la medida de lo posible, suministradores de los grupos objetivo.

Anexo

DIFICULTADES CON QUE TROPIEZAN LAS ADQUISICIONES EN LOS PAISES EN DESARROLLO*

"Los esfuerzos por aumentar las compras en los países en desarrollo tropiezan con varias dificultades, algunas dentro del sistema de las Naciones Unidas y otras en los países en desarrollo. Ellas son:

- a) El conocimiento insuficiente en el sistema de las Naciones Unidas de la capacidad de los países en desarrollo y la dificultad relativa para encontrar organizaciones de consultores técnicos competentes y experimentados y fabricantes y vendedores fiables en los países en desarrollo;
- b) El condicionamiento, las actitudes y la inercia del personal internacional de proyectos y los oficiales de compras, acostumbrados a ciertos tipos de equipo y servicios de fuentes establecidas, y su renuencia a experimentar con fuentes nuevas en los países en desarrollo;
- c) La limitada experiencia de proveedores en los países en desarrollo con respecto a los requisitos que deben satisfacerse al presentar ofertas o propuestas;
- d) La falta de interés de algunos abastecedores de los países en desarrollo en efectuar ventas en el extranjero, debido a la magnitud de los mercados locales, las estructuras de los precios internos y los requisitos de control de calidad;
- e) La falta de información en los países en desarrollo sobre las oportunidades para el suministro de equipo y servicios destinados a los proyectos emprendidos por el sistema de las Naciones Unidas;
- f) El requisito, en las llamadas a licitación de servicios, de una experiencia internacional, regional o nacional, que probablemente no tengan los licitantes de los países en desarrollo, con lo cual se les excluye simultáneamente de los contratos corrientes y se les priva de la experiencia que podrían adquirir para cumplir los requisitos en el futuro;
- g) La infraestructura inadecuada y los costos elevados de transporte que impiden una circulación rápida y económica de las mercancías entre los países en desarrollo;
- h) El contenido cambiante del componente de equipo de los proyectos, que refleja su compleja tecnología;
- i) Las actitudes en algunos países en desarrollo a favor de adquirir bienes y servicios de los países desarrollados o de mantener las fuentes tradicionales, y

* Fuente: Documento DP/1987/19, párr. 7.

- j) Las consideraciones relativas a la normalización, las garantías, la puesta en marcha, la capacitación y la disponibilidad de un servicio posventa, incluidos arreglos a largo plazo para la venta de repuestos, que a veces impiden la participación de proveedores y fabricantes de los países en desarrollo."
