



## Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/46/186  
23 de mayo de 1991  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: ARABE/CHINO/ESPAÑOL/  
FRANCES/INGLES/RUSO

Cuadragésimo sexto período de sesiones  
Temas 83 y 114 de la lista preliminar\*

### ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO

#### DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

#### Cooperación técnica y utilización de funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional

#### 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 "Cooperación técnica y utilización de funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional (FPCON)" (JIU/REP/91/1).

\* A/46/50.

ANEKO

COOPERACION TECNICA Y UTILIZACION DE FUNCIONARIOS DE PROYECTOS  
DEL CUADRO ORGANICO DE CONTRATACION NACIONAL (FPCON)

Preparado por  
Salah E. Ibrahim  
Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO .....		ii
INTRODUCCION .....	1 - 4	1
<u>Parte I:</u> EL FPCON ENTRE EL PERSONAL PROFESIONAL EMPLEADO EN PROYECTOS DE COOPERACION TECNICA .....	5 - 32	2
A. El FPCON en todo el sistema .....	8 - 10	2
B. El FPCON por organización .....	11 - 28	4
1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) .....	12 - 17	4
2. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD) .....	18 - 19	6
3. El FPCON en proyectos financiados por organismos especializados .....	20 - 28	6
C. Conclusiones y recomendaciones .....	29 - 32	9
<u>Parte II:</u> LA POLITICA DE UTILIZAR LOS SERVICIOS DE FUNCIONARIOS DE PROYECTOS DEL CUADRO ORGANICO DE CONTRATACION NACIONAL (FPCON) .....	33 - 90	11
A. Los motivos para emplear FPCON .....	33 - 55	11
B. Principales problemas que plantea la políticade emplear funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional .....	56 - 82	15
1. Limitaciones a la capacidad para seleccionar los FPCON más idóneos ...	57 - 61	15
2. Costos reales de los FPCON .....	62 - 71	16
3. Los FPCON o la creación de una categoría menos favorecida de personal	72 - 76	17
4. Los directores nacionales y la representación de la autoridad del país huésped .....	77 - 82	19
C. Conclusiones y recomendaciones .....	83 - 90	20

## RESUMEN EJECUTIVO

La utilización de funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional (FPCON) se analiza a la luz de su contribución a la ejecución de la cooperación técnica del sistema de Naciones Unidas como medio de asistir a los países receptores a fomentar su desarrollo económico y social. Los problemas financieros, administrativos y operacionales planteados por el empleo de los FPCON se mencionan únicamente cuando lo requiere el análisis de la política del empleo de los servicios de los FPCON, ya que estos problemas están bajo continuo examen por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (actividades operacionales) (CCCS (OPS)) en consulta con la mayoría de los organismos especializados.

Interesa tanto a los Estados Miembros como al sistema de las Naciones Unidas el tener a su disposición estadísticas sobre los FPCON que sean lo más amplios y uniformes posible, de manera que permitan analizar su contribución al cumplimiento de los objetivos de cooperación técnica. Sin embargo, aparte del PNUD, los organismos, con excepción de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y en menor medida la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), no recogen ni elaboran estadísticas sobre los FPCON.

Por consiguiente, en el informe se recomienda que el PNUD establezca su sistema interno para la reunión y difusión de datos estadísticos uniformes y comparables sobre los distintos aspectos del empleo de los FPCON. Esta reunión de datos estadísticos deberá organizarse en ambos extremos de la cadena, solicitando la ayuda de los representantes residentes y de los coordinadores residentes sobre el terreno y de la sede de las organizaciones y sus oficinas regionales conjuntamente con las dependencias estadísticas, administrativas y de evaluación de las secretarías de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El PNUD deberá tener en cuenta las recomendaciones del CCCS (OPS) en esta esfera y en particular las relativas a la aplicación general del procedimiento para el establecimiento de una hoja de datos para cada FPCON. Para que estos datos sean de utilidad, deberán especificar no solamente las distintas fuentes de financiación, sino también los diferentes tipos de contrato y la duración del contrato en meses-hombre. En el informe se recomienda también que el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional analice, en su informe sobre las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, esos datos y haga recomendaciones al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General con el fin de lograr una política más racional y eficiente sobre los FPCON y resolver los problemas planteados por el uso de sus servicios.

El empleo de un número cada vez mayor de FPCON no se justifica de la misma manera a juicio de los países huéspedes. Raras veces se basa en un análisis previo para demostrar que, en comparación con el empleo de expertos

internacionales, permite lograr los objetivos de la cooperación técnica para el desarrollo de manera más eficiente. Los estudios, evaluaciones e informes que se han presentado hasta el momento se han ocupado de elaborar una mejor reglamentación y armonización del empleo del FPCON en el sistema de las Naciones Unidas, y sólo ocasionalmente se ha ocupado de bosquejar la base de una política relativa a la elección entre los FPCON y los funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación internacional (FPCOI) (o el empleo de las dos categorías de expertos en proporciones determinadas) para la realización de objetivos específicos de desarrollo mediante la cooperación técnica.

Por tanto, en el informe se recomienda que el sistema de las Naciones Unidas:

- a) Consagre fondos de cooperación técnica para pagar por la transferencia de expertos utilizando los expertos internacionales únicamente cuando se carece de ellos en el país, cuando es indispensable que se los obtenga y cuando corresponda a una necesidad prioritaria que no pueda satisfacerse recurriendo a expertos nacionales.
- b) Movilice más recursos nacionales en expertos y personal calificado haciendo un uso mayor de la ejecución del gobierno y de su contrato de instituciones nacionales. Si bien estos procedimientos movilizan a los expertos nacionales, no deben implicar ningún cambio en el estatuto de los expertos nacionales o el otorgamiento de complementos salariales o beneficios en especie y no debe dar lugar a conflictos como los que a veces surgen entre el FPCON y otros funcionarios nacionales; y
- c) Haga uso más frecuente y más extenso de la capacidad de expertos de los países en desarrollo movilizándolo en su propia región y en el marco de la cooperación técnica entre países en desarrollo en lugar de emplear a cada experto en su propio país como FPCON.

## INTRODUCCION

1. El presente informe sobre el papel de los funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional (FPCON) en la cooperación técnica fue emprendido a solicitud de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Sin embargo, luego de debates con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (actividades operacionales) (CCCS (OPS)), varios organismos especializados y la Secretaría de las Naciones Unidas -especialmente la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional y el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo-, se decidió ampliar el alcance del informe de manera que se ocupara del empleo del FPCON en todo el sistema de las Naciones Unidas.

2. El objetivo principal del informe será examinar la estrategia y la política del empleo del FPCON en la ejecución de la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas como medio de asistir a los países receptores en fomentar su desarrollo económico y social. En cuanto a los problemas financieros, administrativos y operacionales planteados por el empleo del FPCON, nos referiremos a ellos siempre que lo requiera el análisis de la estrategia y política de utilizar los servicios del FPCON. Nos basaremos, en la medida en que se trata de estos problemas, sobre la labor realizada por el PNUD y el CCCS (OPS) 1/.

3. En la primera parte del presente informe se evaluará la participación del FPCON en el total de los expertos ocupados en proyectos de cooperación técnica, y en la segunda parte se evaluará la contribución de esta categoría de expertos para lograr los objetivos de cooperación técnica para el desarrollo.

4. Agradecemos efusivamente a todos los funcionarios de las Naciones Unidas y de los gobiernos que hemos tenido el privilegio de consultar y que intercambiaron generosamente su experiencia y sus ideas con nosotros y proporcionaron documentación, sin la cual este informe no hubiera podido ser preparado.

## Parte I

### EL FPCON ENTRE EL PERSONAL PROFESIONAL EMPLEADO EN PROYECTOS DE COOPERACION TECNICA

5. Aunque el empleo de expertos nacionales en la ejecución de proyectos de cooperación técnica financiados por el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto es el tema de reuniones del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), CCCS (OPS) y CCA (PER), y aunque regularmente se redactan estudios y documentos estadísticos y analíticos que se presentan al CAC para asistirle en sus deliberaciones, todavía nos faltan cifras detalladas y completas sobre los números de FPCON y su distribución por organismos, por fondos y por país, de manera que podamos evaluar los desarrollos y el alcance del empleo de expertos nacionales.

6. La información fragmentaria disponible en los varios informes del CAC, del Administrador del PUND, del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional y los jefes de los organismos tiende a confirmar que: i) el FPCON se utiliza principalmente en los proyectos financiados por el PNUD, ii) sus números han aumentado continuamente, especialmente en los últimos años, iii) su distribución por organismos es sumamente desigual.

7. Además, la categoría de FPCON no está bien definida, ya que no tienen un estatuto legal bien establecido. Algunos organismos los omiten en sus estadísticas, especialmente en el caso de profesionales contratados localmente por los representantes regionales que no informan regularmente a su sede sobre los FPCON que contratan o lo hacen con demora. Por consiguiente, es útil que se remedie parcialmente esta deficiencia para reunir las cifras disponibles para una evaluación cuantitativa del alcance del fenómeno antes de proceder a analizar sus consecuencias.

#### A. El FPCON en todo el sistema

8. Dado que el porcentaje de FPCON es mayor en los proyectos financiados por el PNUD que en aquellos pagados por los organismos especializados, sea con cargo a su programa regular, sea con cargo a recursos extrapresupuestarios, además de los recursos procedentes del PNUD, es necesario bosquejar la contribución respectiva del PNUD y de los organismos especializados a la financiación de los proyectos de cooperación técnica.

9. Del cuadro 1 (pág. 3) se puede ver que la contribución general del PNUD a la financiación de los proyectos de cooperación técnica fue del 37,8% en el bienio 1986-1987, comparado con el 43,4% en 1982-1983  $\frac{2}{3}$ . Sin embargo, la contribución del PNUD a los gastos de los organismos sobre cooperación técnica varía ampliamente. Por ejemplo, oscila entre el 100% para la Organización Mundial del Turismo (OMT) a sólo el 4% para la Organización Mundial de la Salud (OMS).

10. Hablando en general, se puede decir que entre los organismos especializados, aquellos para los que las contribuciones del PNUD constituyen una parte relativamente pequeña de sus gastos totales en cooperación técnica emplean menos el FPCON que otros y parecen estar menos interesados en cierta

Cuadro 1

Gastos totales de los organismos en proyectos de cooperación técnica, por fuente de financiación, en el bienio 1986-1987

(En miles de dólares de los EE.UU.)

Organismo	Presupuesto ordinario	PNUD	Otras fuentes extrapresupuestarias	Total
FAO	72 439	262 148	303 207	637 794
Naciones Unidas a/	14 511	219 646	95 341	329 498
ONUDI	5 800	141 700	49 900	197 400
OIT	24 031	95 035	99 519	218 585
UNESCO	9 600	62 537	76 763	148 900
PNUD/Oficina de Servicios para Proyectos	-	120 912	159 800 b/	280 712
OACI	-	65 489	23 284	88 773
UIT	6 791	45 044	9 623	61 458
OMS	419 884	37 379	363 541	820 804
UNCTAD	930	16 116	6 487	23 533
CCI	-	20 794	24 612	45 406
CNUAH	1 067	25 834	2 680	29 581
BasD	37 976	12 453	3 519	53 948
CEPA	3 153	11 125	8 620	22 898
CESPAP	2 818	12 799	16 691	32 308
CEPAL	1 474	3 020	11 853	16 347
CEPE	-	463	1 191	1 654
CESPAO	1 694	1 122	1 768	4 584
OMM	501	22 683	6 860	30 044
OMI	-	10 563	8 053	18 616
OIEA	72 669	4 692	23 511	100 872
OMPI	5 086	4 555	3 606	13 247
UPU	1 946	3 386	1 075	6 407
OMT	-	4 147	-	4 147
<b>Total 1986-1987</b>	<b>682 370</b> (21,4%)	<b>1 203 642</b> (37,8%)	<b>1 301 504</b> (40,8%)	<b>3 187 516</b> (100,0%)
<b>Total 1982-1983</b>	<b>547 718</b> (20,0%)	<b>1 193 618</b> (43,4%)	<b>1 007 193</b> (36,6%)	<b>2 748 529</b> (100,0%)

Fuente: Informe del Administrador del PNUD sobre los gastos de apoyo del organismo, DP/1988/54, 6 de mayo de 1988, pág. 6.

a/ Principalmente el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (DCTD).

b/ Incluye las actividades relacionadas con servicios de gestión.

/...

medida en la reunión de información detallada sobre su empleo. Actualmente se dispone en algunos documentos del PNUD de ciertas estadísticas detalladas sobre el FPCON en uno o dos organismos más grandes del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

### B. El FPCON por organización

11. Por las razones mencionadas precedentemente, distinguiremos entre los FPCON financiados con fondos del PNUD y los financiados con cargo a los organismos: por una parte porque el PNUD utiliza más los servicios de los FPCON que los organismos y por otra parte porque el PNUD está más adelantado que los organismos en lo que se refiere a la reunión de estadísticas sobre los números de los FPCON y el análisis del efecto de los FPCON en la ejecución de proyectos de cooperación técnica.

#### 1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

12. A causa de su conciencia de la necesidad de un suministro regular de datos estadísticos comparables para la evaluación adecuada de las consecuencias del uso cada vez mayor que se hace de los servicios de los FPCON, el PNUD tomó la iniciativa de establecer un mecanismo de reunión de datos y de clasificación en sus oficinas sobre el terreno a fin de establecer las condiciones para su operación antes de ampliarla para abarcar todo el sistema de las Naciones Unidas 3/.

13. En lo que respecta a los proyectos que el PNUD financia, los datos sobre el empleo de los FPCON se publican regularmente en el informe anual del administrador del PNUD. El informe correspondiente a 1988 4/, publicado en 1989, presenta estadísticas de todos los países para 1987 y 1988 y distingue entre los FPCON y los funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación internacional (FPCOI) (véase el cuadro 2, pág. 7). Mientras el número de los FPCON era sólo la mitad del número de los FPCOI en 1987, 4.888 en comparación con 8.385, el número de los FPCON se duplicó prácticamente en 1988 subiendo de 4.888 a 9.869, mientras que el número de FPCOI sigue siendo más o menos el mismo en ambos años: 8.642 en comparación con 8.385. Las estadísticas expresadas en meses-hombres y no como el número de individuos hubieran sido más exactas a causa de la duración de los contratos de los FPCON que puedan variar entre uno y doce meses, aunque su término no exceda de seis meses para algunos organismos y es de doce meses para otros. Los cuadros provisionales calculados en el informe del administrador del PNUD proporcionan cifras para 1989 que amplían la tendencia observada en 1987 y 1988.

14. Estas estadísticas revelan también que más de la mitad de los FPCON se concentró en seis países en 1988, cinco de los cuales son países de América Latina: Argentina (1.544), Brasil (660), Colombia (596), Perú (538) y Bolivia (394) y uno f e asiático: China (2.225).

15. América Latina emplea más de la mitad de los FPCON. Además de los cinco países latinoamericanos mencionados en el párrafo anterior, cinco otros países del mismo continente emplean los servicios de más de 100 FPCON: Uruguay (272), Guatemala (160), Cuba (160), Costa Rica (127) y Chile (108).

**Quadro 2**

**Personal de proyectos por país, 1987 y 1988 a/**

País	Expertos internacionales b/		Expertos nacionales b/		País	Expertos internacionales b/		Expertos nacionales b/	
	1987	1988	1987	1988		1987	1988	1987	1988
Afganistán	2	4	3	10	Mali	19	30	16	17
Arabia Saudita	1	1	14	20	Mauritania	-	3	5	46
Argentina	151	155	862	1 544	México	42	60	79	88
Bahrein	3	-	-	11	Marruecos	17	23	6	34
Banqladesh	25	25	179	147	Mozambique	3	1	20	49
Benin	11	11	7	51	Nepal	16	19	106	187
Bolivia	29	27	254	394	Nicaragua	9	9	5	30
Brasil	115	140	164	660	Níger	-	4	7	51
Burkina Faso	17	15	154	35	Nigeria	10	23	8	20
Burundi	4	3	7	20	Omán	-	-	-	19
Camerún	7	31	12	26	Pakistán	77	100	17	13
Colombia	73	61	272	596	Panamá	7	8	9	10
Costa Rica	17	15	28	127	Papua Nueva Guinea	3	-	1	10
Côte d'Ivoire	6	28	9	23	Paraguay	2	1	32	33
Cuba	10	12	51	160	Perú	75	81	315	538
Chad	1	3	3	30	Polonia	270	237	-	11
Chile	221	189	77	108	Rep. Centroafricana	1	3	15	21
China	17	16	420	2 225	Rep. Dominicana	2	3	8	21
Ecuador	21	20	54	74	Rep. Unida de Tanzania	15	17	18	12
Egipto	90	79	28	58	Rwanda	2	4	119	199
El Salvador	9	8	13	40	Senegal	31	54	36	58
Etiopía	27	41	15	19	Sierra Leona	3	8	5	22
Filipinas	115	118	50	99	Somalia	6	2	11	30
Ghana	48	60	17	47	Sri Lanka	61	70	54	93
Guatemala	19	18	56	160	Sudán	30	29	9	20
Guinea	2	5	4	20	Suiza	1	2	1	45
Guinea Ecuatorial	-	-	-	21	Tailandia	28	42	12	72
Haití	5	7	20	30	Togo	10	19	14	24
Honduras	4	4	64	36	Túnez	66	65	44	12
Hungría	95	108	-	10	Uganda	12	15	11	31
India	393	386	47	75	Uruguay	49	32	216	272
Indonesia	13	15	168	282	Venezuela	26	35	48	73
Jamaica	18	19	55	17	Yugoslavia	90	95	69	68
Jordania	27	28	5	17	Zaire	14	12	10	10
Kenia	18	39	12	119	Zimbabwe	4	16	3	12
Liberia	1	2	8	16	Total parcial c/	2 624	2 832	4 474	9 613
Madagascar	6	11	8	23	Otros d/	5 762	5 715	368	256
Malawi	2	6	6	12	Total e/	8 386	8 547	4 842	9 869

Fuente: Informe Anual del Administrador del PNUD para 1988, DP/1989/13/Add.3, págs. 40 a 43, 15 de mayo de 1989.

a/ Los datos que figuran en este cuadro se basan en proyectos financiados con cargo a las cifras indicativas de planificación, los Recursos Especiales del Programa, el Fondo de Medidas Especiales para los Países Menos Adelantados, los Servicios Industriales Especiales y los fondos para participación en los gastos.

b/ Se incluyen todos los expertos, de contratación internacional y nacional según convenga, que trabajan en proyectos financiados con cargo a las fuentes mencionadas en la nota a supra. Además de los expertos enviados en misión por los organismos de ejecución, se incluyen también los expertos que eran miembros de empresas y organizaciones, subcontratados para trabajar en los organismos participantes y de ejecución, los expertos en asistencia operacional y los expertos asociados.

c/ Todos los países que emplean más de 10 FPCON en 1988.

d/ Todos los países que emplean menos de 10 FPCON en 1988 y que no están enmarcados precedentemente.

e/ Total de todos los países (c + d).

/...

16. En Asia, donde China sólo emplea más de un cuarto de todos los FPCON en el mundo, sólo otros seis países utilizan un número apreciable de los FPCON: Indonesia (282), Bangladesh (147), Nepal (187), Filipinas (99), Sri Lanka (93) e India (75). El hecho de que Bangladesh y Nepal utilicen más los servicios de los FPCON que India se vincula con las políticas que siguen esos países, así como con los propios FPCON en cuanto a funcionarios oficiales. Volveremos posteriormente a estas diferencias en la evaluación de las relaciones entre los FPCON y funcionarios que siguen empleados en la administración.

17. La región africana emplea menos del 5% de todos los FPCON. Es digno de notarse que los países africanos con el mayor número de FPCON son Rwanda (199 en 1988) y Burkina Faso (154 en 1987). Entretanto, los dos países del continente que son los más densamente poblados y tienen el mayor número de personal adiestrado (Nigeria y Egipto) utilizan respectivamente sólo el 20 y el 58% de los FPCON. Esto se debe al hecho de que en Africa, como en otras regiones, las variaciones en el número de los FPCON de país a país reflejan más los diferentes enfoques que una política y estrategia bien definidas. Volveremos posteriormente sobre este asunto.

## 2. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD)

18. En número, los FPCON ocupa un lugar importante en el programa general Naciones Unidas/DCTD (casi 400 en 1989, comparados con unos 1.200 expertos contratados internacionalmente). Esto refleja los esfuerzos especiales realizados por las Naciones Unidas/DCTD mediante sus políticas de contratación para hacer mayor uso de las capacidades de los países en desarrollo. Entre esos esfuerzos se cuentan las reuniones bienales organizadas por Naciones Unidas/DCTD de los servicios nacionales de contratación con el propósito ante todo de aumentar la participación de los nacionales de los países en desarrollo como expertos contratados internacionalmente y consultores en las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas. Naciones Unidas/DCTD realizan también la formación para fomentar la creación de los servicios de contratación nacional en los países en desarrollo que carecen de dicho servicio.

19. El papel de los servicios de contratación nacional en los países en desarrollo, cabe señalar, no ha de circunscribirse a encontrar candidatos para la contratación internacional. Podría también asistir en la mejora de los niveles para la sección de los FPCON que varían ampliamente. Los servicios de contratación nacional podrían también aumentar el número de candidatos procedentes de países en desarrollo para cargos de expertos auxiliares, ya que varios países donantes han ofrecido varias veces patrocinar tales candidatos.

## 3. El FPCON en proyectos financiados por organismos especializados

20. Como se indicó anteriormente, la situación en lo que respecta al empleo de los FPCON difiere considerablemente de un organismo especializado a otro en lo que atañe a la participación de los FPCON en el número total de personal profesional para proyectos, sea nacional o internacional. En los párrafos que siguen se tratará de reunir los datos dispersos disponibles para los principales organismos especializados.

a) Organización Mundial de la Salud (OMS)

21. Como se indica en el cuadro 1 (pág. 3), la OMS consagró más de 820 millones de dólares a la cooperación técnica en 1986-1987, de los cuales sólo 37 millones de dólares procedieron del PNUD. En 1988-1989, el presupuesto total de la OMS llegó a 1.413 millones de dólares, de los cuales 609 millones de dólares fueron para el programa ordinario y 804 millones de dólares para los demás programas. En una declaración formulada por el Director General en su informe de 1988 sobre la labor de la OMS, el 70% del presupuesto se dedicaba actualmente a actividades de cooperación técnica.

22. Sin embargo, no existe un desglose de la asignación de esas cantidades entre los distintos componentes de los proyectos de cooperación técnica (personal, becas, equipo, etc.). Además, parece que la OMS no realiza una distinción entre personal profesional nacional e internacional que se pone a disposición de los países y/o se emplea en proyectos de cooperación técnica. Hablando en general se podría decir que, con pocas excepciones, la política de la OMS es no emplear nacionales en su propio país. Todo ese personal empleado actualmente o en el pasado ha sido designado conforme a las condiciones normales de empleo del personal profesional, no como "funcionarios del cuadro orgánico de contratación nacional", y se los ha designado a nivel mundial, regional o entre países y no para proyectos nacionales. A veces la colaboración de nacionales se obtiene mediante acuerdos especiales de servicio.

23. Por el contrario, las estadísticas de la Oficina de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) proporcionan una cifra aproximada del porcentaje de FPCON entre todos los expertos para llevar a cabo proyectos de cooperación técnica. En la actualidad, redondeando las cifras, 200 de los 3.500 profesionales empleados por la OPS en proyectos de cooperación técnica, o alrededor del 6%, son FPCON.

b) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

24. La FAO, cuyos gastos en cooperación técnica en 1986-1987 se elevaron a casi 638 millones de dólares de un total de 3.284 millones de dólares para todo el sistema (véase el cuadro 1, pág. 5), concentra el 80% de sus actividades en el sector alimentario y agrícola, y deja el 10% para la silvicultura y el 10% para la pesquería. El sector alimentario y agrícola tiene varios importantes subsectores: recursos naturales, cosechas, cría de ganado, nutrición, investigación agrícola, desarrollo rural y políticas agrícolas.

25. Las estadísticas de la FAO sobre los FPCON, que se ocupan principalmente de la agricultura, muestran que sus números aumentaron prácticamente tres veces entre 1985 y 1988 (véase el cuadro 3), ascendiendo de 116 a 345. Sin embargo, esta última cifra parece ser una subestimación porque sólo cubre el FPCON contratado por la sede de la FAO. Se deben agregar los otros 701 profesionales de proyectos contratados localmente en 1988 por representantes regionales de la FAO, así como también varios directores nacionales que no figuran en las estadísticas de la FAO porque no son pagados por ella. Por ejemplo, en febrero de 1990, la FAO emplea 334 directores nacionales en el sector agrícola.

26. Cabe señalar que la FAO emplea más de 1.000 profesionales contratados localmente para sus proyectos en el sector agrícola y cerca de 1.200 para todos sus proyectos (agricultura, silvicultura y pesquería).

Cuadro 3

FAO: Sector agrícola - Número de personal de proyectos en la nómina, 1985-1988

Categoría	1985	1986	1987	1988
Oficiales de proyectos sobre el terreno a largo plazo	1 144	1 109	1 050	985
Consultores y acuerdo de servicio especial	813	970	1 008	967
Oficiales subalternos del cuadro orgánico	252	235	215	206
Personal nacional	116	107	149	345
Total	2 325	2 421	2 422	2 503

Fuente: Revisión y evaluación de la División de Operaciones Agrícolas en 1986, FAO, junio de 1989.

c) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

27. En 1988, el FPCON representaba el 65% de todos los miembros del personal profesional para proyectos ejecutados por la UNESCO y financiados por el PNUD. En términos absolutos, el número de los FPCON expresado en meses/hombre subió durante el período de 710 a 2.181, mientras que la cifra de los FPCOI bajó de 2.144 a 755 meses/hombre (véase el cuadro 4). Esta reducción refleja esencialmente un acortamiento de las misiones de los FPCOI y no una reducción de su número. Dicho fenómeno tiene importantes consecuencias para el sistema general, en particular en cuanto al aumento de los gastos de apoyo.

d) Otros organismos

28. Independientemente de su tamaño, la cantidad del presupuesto de cooperación técnica y la proporción de los fondos proporcionados por el PNUD, los otros organismos emplean sólo un pequeño número de los FPCON. Por ejemplo, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), que actualmente tiene entre 600 y 700 expertos sobre el terreno, ha contratado unos 60 FPCON, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), tienen cada uno menos de 15 FPCON.

**Cuadro 4**  
**UNESCO: Proyectos financiados por el PNUD**  
**Evolución de la proporción del personal internacional y**  
**nacional de proyectos**

Año	Personal internacional			Personal nacional de proyectos	Total	Personal internacional	Personal nacional
	Expertos	Consultores	Total				
	m/h	m/h	m/h				
1983	2 144	561	2 705	710	3 415	79	21
1984	1 509	624	2 133	1 274	3 407	63	37
1985	1 298	500	1 798	1 503	3 301	54	46
1986	1 073	617	1 690	1 880	3 570	47	53
1987	838	383	1 221	1 620	2 841	43	57
1988	755	424	1 179	2 181	3 360	35	65

Fuente: Documentos internos de la UNESCO.

### C. Conclusiones y recomendaciones

29. Teniendo presente que casi un cuarto de los profesionales contratados para realizar proyectos de cooperación técnica son FPCON, que sus números han aumentado muy rápidamente en los últimos 5 años y que los FPCON siguen siendo utilizados principalmente en proyectos financiados por el PNUD, es indudable de que la tendencia hacia el empleo de FPCON se ha de extender y ampliar en los años próximos, abarcar más regiones y países y más programas y organismos.

30. Como hemos visto precedentemente, sólo el PNUD y la FAO reúnen y publican actualmente información numérica bastante detallada acerca del FPCON. Sin embargo, la información proporcionada por el PNUD no abarca importantes aspectos, por ejemplo, qué proporción del presupuesto de proyectos se consagra a los FPCON cuyos salarios se cargan a las cifras indicativas de planificación o a fondo fiduciarios, y cuán importante es la participación en los costos. Como veremos más adelante, estos distintos modos de financiación tienen consecuencias considerables.

31. Aparte del PNUD, los organismos, con la probable excepción de la FAO y, en menor medida, de la UNESCO, no recogen ni procesan estadísticas sobre los FPCON. Esto puede atribuirse al hecho de que más de nueve décimas partes de los FPCON se emplean en proyectos financiados con cargo a fondos del PNUD, en virtud de lo cual se incluyen las estadísticas de ese programa. El papel clave que el PNUD desempeña en la reunión y difusión de datos estadísticos sobre los FPCON, no sólo en los proyectos que financia, sino también en los que están a cargo de los organismos, parece justificado.

/...

32. Interesa tanto a los Estados Miembros como al sistema de las Naciones Unidas tener a su disposición estadísticas sobre el FPCON que sean lo más amplios y uniformes posibles de manera que permitan analizar el fenómeno y adoptar políticas apropiadas. Por consiguiente, hacemos las siguientes recomendaciones:

Recomendación N° 1

El PNUD debe establecer su propio sistema interno para la reunión y difusión de datos estadísticos uniformes y comparables sobre los distintos aspectos del empleo de los FPCON. Esta reunión de datos estadísticos debe organizarse en ambos extremos de la cadena, pidiendo la ayuda de los representantes residentes y de los coordinadores residentes sobre el terreno y la de la sede de las organizaciones y sus oficinas regionales conjuntamente con las unidades estadísticas, administrativas y de evaluación de las secretarías de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El PNUD debe tener en cuenta las recomendaciones del CCCS (OPS) en esta esfera, y en particular las relativas a la aplicación general del procedimiento para el establecimiento de una hoja de datos para cada FPCON 5/. Para que estos datos sean de utilidad deberán especificar no sólo las distintas fuentes de financiación, sino también los diferentes tipos de contrato y la duración del contrato en meses/hombre.

Recomendación N° 2

En su informe sobre las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional debe analizar estos datos y hacer recomendaciones al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General con el fin de lograr una política más racional y eficiente respecto de los FPCON y resolver los problemas planteados por el empleo de sus servicios.

## Parte II

### LA POLITICA DE UTILIZAR LOS SERVICIOS DE FUNCIONARIOS DE PROYECTOS DEL CUADRO ORGANICO DE CONTRATACION NACIONAL (FPCON)

#### A. Los motivos para emplear FPCON

33. Son varios los factores que pueden condicionar los objetivos de la cooperación técnica: entre ellos figuran el carácter específico de los sectores económicos, sociales o humanitarios de que se trate, la eficiencia del organismo de ejecución que intervenga y la capacidad del país receptor para aprovechar la cooperación técnica y participar en ella. En todo caso, el objetivo final de la cooperación técnica sigue siendo la transferencia de conocimientos y aptitudes de los países que han seguido la vía del desarrollo antes que otros y que tienen los medios de ayudar en ese sentido a países que están menos adelantados o que carecen de recursos; en ese contexto se confía al sistema de las Naciones Unidas la responsabilidad de efectuar la transferencia mediante la financiación y la ejecución de programas y proyectos.

34. En un principio, el sistema de las Naciones Unidas tenía que dotar a los países receptores de expertos y de equipo, además de capacitar a personal. El objetivo que perseguía el sistema de las Naciones Unidas era emplear esa transferencia para reforzar los departamentos del gobierno, mejorar sus capacidades administrativas y prepararlos para que realizaran actividades en los diversos sectores: ciencias, investigación, educación, agricultura, industria, comercio, infraestructuras, administración, etc.

35. Se introdujo toda una gama de medidas para aumentar la eficacia de las actividades realizadas por el sistema: la preparación de programas por países a fin de integrar esas actividades en los objetivos de desarrollo económico y social del país de que se trataba; la evaluación de los proyectos durante la ejecución con miras a adoptar las medidas de corrección necesarias; la evaluación al final de cada proyecto con objeto de extraer lecciones para el futuro, etc.

36. En lo que respecta a los progresos realizados por la mayor parte de los países en desarrollo, el PNUD y algunos organismos especializados, como la FAO, han ido recurriendo gradualmente a los gobiernos y los expertos nacionales y confiando a éstos la ejecución de proyectos de cooperación técnica: la ejecución por el gobierno, subcontratas a instituciones nacionales, adquisición de equipo manufacturado por países en desarrollo, contratación de expertos procedentes de esos países, capacitación de becarios en las universidades y los centros superiores de esos países.

37. Se han adoptado medidas específicas y establecido fondos especiales para atender a las necesidades de grupos concretos de países en desarrollo, como las medidas especiales para los países menos adelantados (PMA), el Fondo especial para las zonas del Sudán y del Sahel afectadas por la sequía y la desertización: la Oficina de las Naciones Unidas para el Sahel (ONUS) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Además, el PNUD cada vez alienta más a los países en desarrollo más

adelantados a realizar proyectos de cooperación técnica (ejecución por el gobierno). En otros países, cuando lo solicitan, el PNUD está más dispuesto a asignar una parte mayor de la CIP para la capacitación y la adquisición de equipo que la asignada a expertos internacionales, que se están contratando en menor número y para misiones más breves.

38. Fue con plena conciencia de todo ello como la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó en 1970 que, siempre que procediera, se designara a nacionales calificados para cargos de directores de proyectos, con la asistencia de especialistas internacionales 6/.

39. Cinco años después, la Asamblea General aprobó su resolución 3405 (XXX) sobre nuevas dimensiones de la cooperación técnica, que hizo suya la decisión adoptada por el Consejo de Administración del PNUD sobre la base de un informe del Administrador del PNUD 7/. En dicho informe el Administrador del PNUD expuso los principales argumentos en pro de utilizar con más frecuencia los servicios de funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional (FPCON). Según el Administrador del PNUD, la obligación de utilizar sólo expertos extranjeros para la realización de proyectos iría, en muchos casos, en contra del robustecimiento de las instituciones y la capacidades nacionales.

40. Esta política del PNUD quedó consagrada en nuevas instrucciones (directrices) en agosto de 1979, cuya ejecución se evaluó con motivo de una reunión entre organismos organizada por el PNUD en octubre de 1982. Ello desembocó en la revisión, en 1983, del Manual de Programación y de Proyectos del PNUD, varias secciones del cual se referían a los FPCON 8/.

41. La Asamblea General volvió a ocuparse del asunto en 1986 y en su resolución 41/171 hizo suyas las recomendaciones formuladas el mismo año por el Consejo Económico y Social 9/ en las cuales se reiteraba "la necesidad de que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hagan más uso de la capacidad de los países en desarrollo, entre otras cosas mediante... el empleo de consultores locales y expertos nacionales".

42. Al mismo tiempo, y ante la importancia cada vez mayor que se concedía a los FPCON, el PNUD y el CAC incluyeron en sus programas los problemas que planteaba ese procedimiento. El PNUD contrató a un consultor para que preparase un informe relativo exclusivamente al empleo de FPCON en la región de Asia. Mientras se realizaba ese trabajo, se decidió que el informe abarcara todo el sistema y todas las regiones 10/. Otro consultor preparó un informe sobre el empleo de ese personal por las organizaciones del sistema, destinado al CCCS (OPS). El CCCS (OPS) debatió ese informe en su período de sesiones de octubre de 1987 11/.

43. Desde entonces el PNUD y el CCA han examinado periódicamente el empleo de esos funcionarios sobre la base, entre otras cosas, de los informes de los dos consultores. Así, el Administrador del PNUD, de conformidad con la decisión 87/5 de su Consejo de Administración, que le pedía, en particular, que deliberase con los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas a fin de establecer una base de datos para analizar la eficacia de los diversos tipos de expertos, comprendidos los FPCON, presentó

un informe sobre esta cuestión al Consejo de Administración del PNUD en su 33° período de sesiones 12/. Por su parte, el CAC organizó en 1988 una reunión conjunta del CCCA (PER) y del CCCS (OPS), que preparó un informe sobre los aspectos financieros y administrativos del empleo de FPCON 13/.

44. El análisis de las decisiones, resoluciones y recomendaciones aprobadas por los órganos normativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y de las medidas, las normas y los procedimientos formulados y aplicados por las secretarías de las organizaciones, revela que si bien los aspectos administrativos y financieros, e incluso los operacionales, y el empleo de FPCON reciben una atención constante, todavía se ha dedicado muy poco tiempo a determinar si la política de utilizar esos funcionarios contribuye al logro más eficiente de los principales objetivos de desarrollo.

45. Actualmente parece que casi todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas consideran que el empleo de FPCON es uno de los medios más eficaces de obtener la participación directa de los países en desarrollo en la realización de proyectos de cooperación técnica. Sin embargo, no parece que ese resultado sea evidente para varios de los países en desarrollo y de los organismos especializados.

46. Varios países receptores están en contra del empleo de FPCON. Algunos países en desarrollo, especialmente los que emplean a muchos funcionarios, no quieren que el sistema de las Naciones Unidas trate de contratar a FPCON porque desean evitar una situación en la cual los funcionarios contratados recibirían un sueldo mayor que el de sus colegas que permanecen en la administración, lo cual forzosamente causaría conflictos innecesarios entre ellos.

47. A fin de evitar controversias, algunos países en desarrollo sólo aceptan funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación internacional (FPCOI), y se reservan la tarea de asignar homólogos nacionales que no reciben un sueldo adicional ni ninguna prestación adicional en especie para trabajar con ellos. Otros países en desarrollo prefieren realizar directamente sus proyectos de cooperación técnica, en lugar de emplear los servicios de FPCOI ni FPCON.

48. También existe una categoría de países en desarrollo que en la práctica rechazan todos los FPCOI y reservan para sus nacionales los puestos de expertos y directores de proyectos de las Naciones Unidas. Algunos exigen que cuando se contrate a sus nacionales como FPCON gocen de las mismas prestaciones que si fueran FPCOI.

49. Algunos países en desarrollo están dispuestos, a fin de aumentar el número de sus FPCON a adelantar sumas considerables en divisas a las Naciones Unidas en forma de participación en los costos con objeto de pagar a esos FPCON. El caso de esos países elimina en la práctica el concepto de "adicionalidad" del sistema de las Naciones Unidas, porque idean sus propios proyectos, contratan a los FPCON necesarios para realizarlos y aportan las divisas necesarias, con lo cual la contribución de las Naciones Unidas se reduce a nada. Para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, esa práctica equivale a una forma disimulada de "blanqueo de dinero", en el cual se hace intervenir al sistema.

50. Otra categoría de países en desarrollo utiliza los FPCON como si fueran funcionarios de contraparte, es decir, se los asigna a los FPCOI sin que cambie en nada su condición de funcionarios o de miembros de una organización o una institución estatal. Los FPCON de este tipo reciben su sueldo en moneda local sin ningún complemento ni prestación de ningún tipo de las Naciones Unidas. Los selecciona directamente el país, que a veces no consulta ni informa al PNUD ni al organismo de ejecución. Aunque la remuneración de esos FPCON figura como rubro presupuestario en el documento del proyecto, ni el PNUD ni el organismo tienen medio alguno de saber quién es cada uno de ellos ni cómo se llaman. El resultado es que ni el PNUD ni el organismo de ejecución se enteran del número y de las funciones de esos FPCON mediante los cuestionarios que envían a los países o durante reuniones tripartitas, pero de forma incompleta y con mucho retraso.

51. Las justificaciones que aduce la mayor parte de los países en desarrollo son fundamentalmente de tipo material y no guardan prácticamente relación con una política encaminada a aprovechar al máximo la experiencia internacional y local para la realización de programas y proyectos prioritarios de desarrollo.

52. En lo que respecta a los organismos especializados, por lo general están convencidos de que debe atribuirse cada vez más lugar a los FPCON. Algunos organismos incluso están tratando de elaborar y aplicar criterios para la asignación racional de puestos de expertos entre trabajadores nacionales e internacionales. Por ejemplo, reservan para los FPCON las funciones que exigen una comprensión de características nacionales relacionadas con una esfera concreta de conocimientos que implique el dominio de un idioma nacional de escasa difusión internacional y recurren a los servicios de los FPCOI a fin de aprovechar la experiencia que estos últimos han obtenido en otros países.

53. Sin embargo, algunos organismos especializados ponen en tela de juicio la validez de los argumentos empleados para justificar un empleo intensivo de FPCON. Consideran que la aceptación de la realización de un proyecto debe depender de su contribución al desarrollo del país, y no de que se empleen dos o tres FPCON durante unos meses o no. Además, la existencia de muchos expertos nacionales en un país no da suficientes motivos para exigir que estén empleados en proyectos de las Naciones Unidas. Cabría aducir incluso lo contrario: si un país cuenta con expertos totalmente calificados en un sector dado, lógicamente debería abstenerse de presentar solicitudes a las Naciones Unidas para la realización de proyectos de cooperación técnica. Los mismos organismos especializados aducen que en algunos casos el sistema de las Naciones Unidas debería abstenerse de designar a FPCON, de darles un complemento de sueldo o de darles otras prestaciones (dietas, vehículos, conductores), a fin de evitar la creación de fricciones en el seno de la administración de los países receptores.

54. Por último, el hecho de que se emplee a nacionales en la cooperación bilateral y multilateral, y de que los sueldos que reciben suelen ser superiores a los pagados a los FPCON, no es motivo para que el sistema de las Naciones Unidas emplee sistemáticamente FPCON sin examinar las consecuencias de hacerlo.

55. En lo que respecta al PNUD, aunque en su Manual se indica claramente 14/ que debe tenerse en cuenta a candidatos nacionales e internacionales al seleccionar a personal del cuadro orgánico para proyectos, a fin de determinar cuáles son los mejores candidatos, no se indican en absoluto los criterios que se deben aplicar al hacer la selección; se señala simplemente que debe prestarse especial atención al costo de cada una de esas dos categorías de funcionarios del cuadro orgánico al hacer la selección. Como cabe apreciar, el aspecto financiero también es el predominante para el PNUD. En lo que respecta a los aspectos básicos del empleo óptimo de expertos nacionales e internacionales y de su mutuo enriquecimiento, parece que, por desgracia, no son objeto de gran interés para los autores del Manual del PNUD.

B. Principales problemas que plantea la política de emplear funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional

56. Aunque el empleo de FPCON brinda algunas ventajas, puede tener efectos nocivos en algunos casos. Pasaremos a examinar los principales obstáculos que debe evitar cualquier política de empleo sistemático de esos funcionarios, y especialmente, por una parte, el riesgo de crear entre ellos una categoría de personal menos favorecida y, por la otra, la idea errónea de que el empleo de FPCON es una fuente menos costosa de conocimientos técnicos para los países receptores. También debatiremos la cuestión de utilizar directores nacionales como medio de establecer la autoridad del gobierno huésped. En primer lugar nos ocuparemos del grave problema de la falta de criterios objetivos para la selección de los mejores FPCON.

1. Limitaciones a la capacidad para seleccionar los FPCON más idóneos

57. En pura lógica, los mejores FPCON deberían seleccionarse entre varios candidatos conforme a criterios objetivos y habida cuenta de sus calificaciones respectivas. Análogamente, la responsabilidad de la organización facultada para hacer esa selección debería estar claramente establecida en las normas y las convenciones entre los diversos organismos de ejecución y fondos del sistema de las Naciones Unidas.

58. En lo que respecta en el PNUD 15/, delega la contratación de los FPCON idóneos en los organismos especializados, para los proyectos de los que se encarga cada uno de ellos. A cambio, el PNUD pide a los organismos especializados que respondan ante los países receptores de la calidad de los FPCON a los que contratan, dejando en algunos casos a los gobiernos interesados que presenten a los organismos candidatos a puestos de FPCON. Aunque parece que las funciones están bien asignadas, el PNUD no tiene nada que decir acerca de los criterios que deben seguir los gobiernos y los organismos al hacer su elección.

59. Con especial referencia a la categoría de directores nacionales, el PNUD es más explícito en cuanto a los procedimientos y las normas aplicables a su selección. El PNUD estipula que los directores nacionales deben proceder, preferiblemente, del funcionamiento nacional. Además, indica que el gobierno puede delegar en los organismos la función de los directores nacionales como coordinadores de proyectos, y no impone límites a la contratación de FPCOI ni de FPCON.

60. En la práctica, los gobiernos son quienes seleccionan a los FPCON 16/ en consulta con los representantes residente/coordinadores o con los representantes regionales de los organismos; después, los nombres de los candidatos triunfantes se presentan al organismo de ejecución, que hace la designación. En cambio, las normas del PNUD no contienen ninguna disposición que faculte al organismo de ejecución interesado para ejercer un derecho de control, ni mucho menos un derecho de veto.

61. Además, ni los gobiernos ni los organismos tienen listas de FPCON ni sistemas para evaluar el rendimiento de éstos, y la contratación se basa exclusivamente en lo que dicen los candidatos. Aquí debe mencionarse un procedimiento oficioso adoptado por algunas organizaciones que, de generalizarse, podría resolver las dificultades inherentes en la selección de FPCON sin demasiados trámites: el procedimiento consiste en convocar a intervalos regulares grupos nacionales mixtos integrados por representantes del gobierno, el Representante Residente del PNUD/Coordinador Residente de las Naciones Unidas y representantes de los organismos. La tarea de estos grupos consiste en examinar las solicitudes antes de hacer ninguna designación de FPCON con objeto de contratar a los más calificados.

## 2. Costos reales de los FPCON

62. Mientras que el sueldo mensual de más del 80% de los FPCON entra en la gama de 800 a 2.000 dólares 17/, el sueldo de un FPCOI puede llegar a los 15.000 dólares, a lo cual se pueden añadir prestaciones en especie bastante considerables (vehículo, conductor, gastos de viaje y dietas) 18/.

63. Inevitablemente, esas diferencias plantean todo género de problemas. Pueden constituir fuentes de frustración y dificultar las relaciones entre los funcionario de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional y los de contratación internacional, especialmente si un FPCON y un FPCOI que trabajan en el mismo proyecto tienen los mismos títulos universitarios y un historial profesional comparable, y de hecho si en algunos casos el FPCON está más "calificado" académicamente y en otros respectos que el FPCOI.

64. A nuestro juicio, el CAC tuvo toda la razón al observar que, desde un punto de vista moral, era totalmente injusto y contrario a los principios humanitarios básicos que las Naciones Unidas recurriesen a esas prácticas discriminatorias 19/.

65. Sin embargo, ha de reconocerse que si bien los sueldos percibidos por los FPCON son relativamente bajos en comparación con los de los FPCOI, invariablemente son más altos que los de los funcionarios nacionales equivalentes. Ello crea una fuente adicional de conflictos entre los FPCON y sus ex colegas del ministerio o de la institución que supervisa el proyecto.

66. En todo caso, los FPCON pueden resultar más caros para el gobierno receptor de lo que parece, y ello por cuatro motivos:

67. En primer lugar, el cargar el sueldo de los FPCON al presupuesto del proyecto puede adoptar la forma de asignar un recurso escaso (divisas asignadas al país por el sistema) al pago de un factor local de producción, que en todo caso ya está disponible, y que se puede pagar en moneda local.

Podría resultar mejor asignar las sumas destinadas al sueldo de los FPCON a la adquisición de conocimientos técnicos o equipo o a una capacitación que, para ser indispensable, no esté disponible en el país.

68. En segundo lugar, si el principal motivo que impulsa al gobierno a emplear FPCON es el deseo de economizar en su propio presupuesto al hacer que el sistema de las Naciones Unidas pague los sueldos de algunos de ellos, debe averiguarse si no hay otras categorías de expertos que podrían resultar todavía menos caros que esos funcionarios, como por ejemplo los nacionales expatriados TOKTEN 20/, que podrían estar dispuestos a ponerse a disposición de su país prácticamente sin remuneración.

69. En tercer lugar, el empleo de FPCON, que se presenta como un medio de lograr que el gobierno pueda retener en el país a expertos nacionales al ofrecerles de vez en cuando un puesto de ese tipo mejor remunerado que el promedio de los funcionarios nacionales, puede tener el resultado opuesto y alentar a un éxodo intelectual. Según estudios recientes, más del 60% de esos funcionarios aprovechan que su designación para el proyecto les aporta mayores conocimientos del sistema de las Naciones Unidas para solicitar vacantes de FPCOI en el extranjero, y el 20% de ellos salen del país.

70. En cuarto lugar, la colocación de un gran número de funcionarios como FPCON se presenta a veces como una contribución a la reducción del desempleo entre los administradores y el personal ejecutivo. De hecho, las pocas decenas o centenares de esos funcionarios que el sistema de las Naciones Unidas puede contratar por unos meses en cada país representan por término medio un máximo de 1/10.000 o incluso 1/100.000 de los funcionarios nacionales.

71. Para los organismos, el empleo de FPCON también implica costos adicionales que a fin de cuentas se cargan indirectamente a los países. Los seminarios organizados en las sedes o en los países, y los viajes de estudios para esos funcionarios y directores nacionales cuestan por término medio 4.000 dólares por persona, cantidad que se deduce a fin de cuentas de la CIP del país interesado. Además, algunos organismos están obligados a tener más personal de apoyo sobre el terreno, en especial en los países en los que existen cantidades considerables de FPCON. Aunque por lo general el costo de esos puestos se carga al presupuesto ordinario del organismo, constituye una deducción de las sumas que de otro modo se asignarían a la cooperación técnica. Por último, el empleo de FPCON hace que los organismos tengan otros gastos indirectos, como los de acopio de datos relativos a esa categoría de expertos y los de preparación de informes a los órganos normativos sobre el empleo de FPCON y los problemas que ello plantea.

### 3. Los FPCON o la creación de una categoría menos favorecida de personal

72. Recordemos también que en el caso de varias organizaciones los FPCON todavía no tienen existencia jurídica, no gozan de ninguna condición reconocida y no figuran en las estadísticas de los organismos que los emplean. Por ese motivo a veces se los califica de "no pertenecientes al personal" en comparación con los FPCOI o los funcionarios de la secretaría que son miembros del "personal".

73. Ya hemos visto que a algunos de los FPCON los contratan directamente los representantes regionales de los organismos, sin que éstos reciban una información detallada. En la práctica, y por lo general, a los FPCON se les paga un tanto alzado establecido en un contrato especial y no tienen derecho a ninguna de las prestaciones (seguro de enfermedad, pensión, subsidio de educación, etc.) que reciben los expertos internacionales o los funcionarios de plantilla del sistema de las Naciones Unidas. Además, durante su período de destino (más del 80% de los FPCON proceden de la administración) pueden perder todas las prestaciones relacionadas con su cargo. A fin de compensar esas pérdidas, exigen que se les reconozca la misma condición que a otras categorías de funcionarios internacionales. Algunos organismos están empezando a atender a las exigencias de los FPCON mediante el establecimiento para ellos de seguros médicos y otras prestaciones sociales, con lo cual se les reconoce la misma condición de facto que a otras categorías reconocidas de personal de las Naciones Unidas.

74. Sin embargo, y dado que los sueldos ofrecidos a los FPCON por las Naciones Unidas son muy bajos en comparación con los pagados a los nacionales por los proyectos de cooperación bilateral o por las empresas transnacionales, los mejores expertos nacionales gravitan inicialmente hacia esos proyectos o esas empresas. Así, las Naciones Unidas, que sólo han logrado atraer a una categoría menos favorecida de funcionarios desde la crisis financiera de mediados del decenio de 1980, corre el peligro de no estar en condiciones de contratar más que a FPCON de baja categoría.

75. Sea como sea, en general se tiende a ir reconociendo gradualmente que los FPCON existen como categoría específica de personal de las Naciones Unidas, aunque sea personal de segunda zona. El otro aspecto característico es la diversidad de las normas adoptadas por las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cuanto a sus FPCON, con el resultado de que existe una divergencia apreciable en la remuneración de FPCON que desempeñan funciones parecidas o tareas comparables en el mismo país, debido únicamente a que su remuneración corre por cuenta de diferentes fondos y organismos del sistema de las Naciones Unidas.

76. Cabría estudiar la posibilidad de establecer una categoría separada para los FPCON tal como se previó inicialmente en el párrafo 8 de la decisión 79/48 del PNUD. Al establecer esa categoría habría que tener en cuenta las nuevas disposiciones relativas a la ejecución de proyectos. Tal como figura en el marco de la decisión 90/26 del Consejo de Administración y de la decisión 90/21, así como de la resolución 44/211 de la Asamblea General, la norma será introducir la ejecución por los países en gran escala. Naturalmente, ello no implica que la ejecución no comporte un elemento considerable de aportaciones internacionales. Es de esperar que ayude a reconducir el debate sobre la responsabilidad nacional por sus proyectos que no son de desarrollo. Además, existe la probabilidad de que cada vez se aporten más conocimientos técnicos a corto plazo. Ya se prestan otras categorías de servicios técnicos en virtud de disposiciones como los recursos de asesoramiento a corto plazo de las Naciones Unidas y TOKTEN. Dicho en otros términos, existe más competencia en cuanto al suministro de servicios técnicos, y es probable que ya no resulte pertinente estudiar el empleo del reglamento de personal establecido para el personal de la secretaría a fin de abarcar los futuros servicios técnicos. Parece indispensable un enfoque más flexible.

4. Los directores nacionales y la representación de la autoridad del país huésped

77. La justificación para que cada vez se designe a más directores nacionales para encabezar proyectos financiados por el PNUD y algunos otros proyectos de los que se encargan los organismos es el deseo del país huésped de reafirmar, y de dotarse los medios para establecer con toda firmeza, su soberanía sobre todos los proyectos que se realizan con la ayuda de asistencia exterior, comprendidos los realizados en el contexto de la cooperación técnica con el sistema de las Naciones Unidas. Aunque para los directores nacionales el ser jefe de un proyecto de las Naciones Unidas representa unas ventajas claras, no es seguro que ello resulte muy beneficioso para el país.

78. Es probable que la lista de desventajas de ese procedimiento para el país sea larga. Lo peor es que en algunos casos los proyectos no se han prolongado para alcanzar un objetivo prioritario del país, sino meramente para que algunos directores nacionales conserven sus empleos. Otra desventaja menos grave, pero igual de importante, es el gran número de viajes que hacen algunos directores nacionales únicamente para cobrar las dietas a que tienen derecho con cargo al proyecto.

79. En general, el director nacional también es el director del departamento ministerial o la institución nacional que supervisa el proyecto. No cabe afirmar categóricamente que simplemente por eso sea el experto más calificado o mejor del país en su esfera.

80. Además, al final de la cooperación técnica para la realización de un proyecto, el director nacional ha de presentar un informe final en el cual no da su opinión sólo desde el punto de vista técnico, sino también al nivel de la política general de desarrollo de su sector. No es en absoluto seguro que el gobierno o los organismos puedan aspirar a recibir una evaluación objetiva, simplemente porque resulta difícil que el director nacional sea al mismo tiempo juez y parte.

81. A menudo, la designación de un director nacional es una fuente de problemas para los organismos. En primer lugar, no existe ninguna norma que obligue a ningún gobierno huésped a mantener a un director nacional como jefe de un proyecto desde el principio hasta el final: suele ocurrir que se pida a un director nacional que desempeñe otras funciones durante su mandato. Además, la mayor parte de los directores nacionales no desempeñan sus funciones de coordinación a jornada completa.

82. Para el gobierno huésped, la designación de un director nacional como jefe de un proyecto de las Naciones Unidas no significa siempre reforzar la autoridad del gobierno sobre el proyecto; el resultado suele ser el opuesto. El director nacional, que no tiene derecho de comprometer el presupuesto del proyecto, ni de autorizar los gastos como funcionario de certificación, advierte que sus facultades, y por su conducto las del Estado, están notablemente circunscritas. El funcionario internacional, el Consejero Técnico Principal (CTP), que se encarga de la administración diaria del proyecto y tiene el derecho de comprometer gastos, es quien tiene el poder real a fin de cuentas. Algunos directores nacionales podrían tener ese derecho, pero como el gobierno no desea ser quien garantice definitivamente la

administración del proyecto, algunos de los organismos competentes obligan al director nacional a hacer que todos los gastos lleven como segunda firma la de un funcionario internacional. Como cabe advertir, las facultades y la responsabilidad tanto del gobierno como del director nacional se ven oscurecidas y disminuidas.

### C. Conclusiones y recomendaciones

83. El empleo de un número cada vez mayor de funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional no merece siempre la misma justificación a juicio de los países huéspedes. Raras veces se basa en un análisis previo para indicar que, en comparación con el empleo de conocimientos técnicos internacionales, permite lograr con mayor eficacia los objetivos de la cooperación técnica para el desarrollo. Un examen algo más a fondo revela incluso que en algunos casos el empleo de FPCON no resulta totalmente beneficioso. Los problemas de una política de ese tipo pueden ser incluso muy graves: asignación no óptima de recursos de divisas escasos, selección de algunos proyectos conforme a criterios que distan mucho de las necesidades prioritarias, perturbación de las relaciones entre los expertos nacionales y los funcionarios gubernamentales, etc.

84. Los estudios, las evaluaciones y los informes presentados hasta ahora se han ocupado de idear una regulación y una armonización mejores del empleo de FPCON en el seno del sistema de las Naciones Unidas, pero sólo algunas veces se han ocupado de esbozar la base de una política relativa a la opción entre FPCON y FPCOI (o el empleo de las dos categorías de expertos en proporciones establecidas) y la realización de objetivos concretos de desarrollo mediante la cooperación técnica.

85. Convendría muchísimo hacer un nuevo examen a fondo del papel que desempeñan, por una parte, los FPCON y, por la otra, los FPCOI, como vectores de la cooperación técnica para el desarrollo.

86. Creemos que el punto de partida para ese nuevo examen sería el de tomar unos criterios claros y aceptados generalmente y ajustarlos a las diversas situaciones que pueden darse en un país en desarrollo. Para ello, se podría pasar a identificar los siguientes sectores en los países en desarrollo:

- a) los sectores para los cuales los países interesados cuentan con la tecnología necesaria (equipo, expertos, capacitación, infraestructuras, etc.) disponible localmente, lo cual les descargaría de la necesidad de recurrir a conocimientos técnicos internacionales (se verá que por lo general se trata de sectores tradicionales o sectores antiguos que emplean una tecnología normalizada y disponible en casi todos los países en desarrollo);
- b) sectores ligeramente más adelantados y más complejos para los cuales los países interesados necesitan algunos conocimientos internacionales, aunque ya poseen una base y unos recursos considerables en cuanto a tecnología, mano de obra y equipo, y

- c) sectores totalmente nuevos, en los cuales los países interesados no disponen de nada en cuanto a medios tecnológicos e infraestructuras institucionales, y para los cuales necesitan contar durante algún tiempo con conocimientos técnicos internacionales.

87. A medida que pase el tiempo se advertirá que la situación va cambiando en esos diversos grupos de sectores: los sectores clásicos en los cuales los países en desarrollo ya eran autónomos van en aumento, al mismo tiempo que aparecen sectores nuevos y más adelantados, lo cual crea una progresión continua del sector a) al b) y después al c).

88. En consecuencia, el sistema de las Naciones Unidas debería actualizar regularmente las listas de los sectores a), b) y c) habida cuenta de la transición constante y progresiva de un sector al otro, con objeto de modificar los programas y los proyectos del sistema de las Naciones Unidas, a fin de determinar las necesidades de conocimientos técnicos locales e internacionales y, de ser posible, cuantificarlas y producir descripciones de empleo muy detalladas de los expertos que se necesitan, sector por sector, y, posiblemente, establecer una lista de los productos que se deben asignar para recibir cooperación técnica con el sistema de las Naciones Unidas, con una distinción entre los que han de llevar a cabo exclusivamente expertos internacionales y los que se deben llevar a cabo conjuntamente con expertos internacionales y nacionales, o los que se deben confiar en su totalidad a los países receptores para que los realicen los gobiernos con sus propios procedimientos de ejecución o mediante una subcontrata a una institución. También podría establecerse una distinción entre los proyectos que emplean personal internacional en la fase inicial, mientras que emplean personal internacional y nacional en la segunda fase y los gobiernos y los expertos nacionales los ejecutan en la tercera.

89. Este esquema general debería tener en cuenta situaciones específicas, como las de: a) los países menos adelantados (PMA), que podrían tener expertos nacionales in situ, pero no dispondrían de recursos financieros suficientes para pagar con cargo al presupuesto del Estado a los homólogos nacionales asignados a trabajar con los FPCOI. Si los PMA pudieran emplear FPCON o directores nacionales pagados con cargo al presupuesto del proyecto, ello ayudaría a aliviar la carga que han de soportar; b) los países con excedentes financieros considerables que estarían dispuestos a financiar la adquisición de FPCOI, es decir, países donde la diferencia de costo entre FPCON y FPCOI no sería el factor decisivo; c) los países con abundancia de expertos nacionales en los tres sectores mencionados en los párrafos anteriores, pero que podrían verse enfrentados con escasez de divisas. Es en esos países en particular donde la asignación óptima de divisas en relación con el empleo de FPCON y de FPCOI presentaría un problema más agudo.

90. En el contexto de ese esquema general, y habida cuenta del análisis realizado en la parte II, hacemos las siguientes recomendaciones:

### Recomendación N° 3

En el marco de un análisis constantemente actualizado y adaptado a cada país receptor, y habida cuenta de los progresos realizados en el desarrollo de ese país, así como del avance progresivo de su economía a partir de sectores que se han normalizado o hecho tradicionales hacia sectores cada vez más complejos y avanzados, el sistema de las Naciones Unidas debería hacer lo siguiente:

- a) Dedicar fondos de cooperación técnica a pagar la transferencia de conocimientos técnicos mediante el empleo de expertos internacionales siempre que en el país se carezca de esos conocimientos técnicos, cuando sea indispensable que se adquieran y cuando correspondan a una necesidad prioritaria que no se pueda satisfacer mediante el recurso a conocimientos técnicos nacionales,
- b) Movilizar más recursos locales en cuanto a conocimientos técnicos y personal calificado, utilizar cada vez más la ejecución por el gobierno y las subcontratas a instituciones nacionales. Si bien esos procedimientos movilizan los conocimientos técnicos nacionales, no deben implicar ningún cambio en la condición de los expertos nacionales ni la concesión de complementos de sueldos ni prestaciones en especie, y no deben dar origen a conflictos como los que a veces surgen entre los FPCON y otros funcionarios nacionales, y
- c) Utilizar con más frecuencia y en mayor medida la capacidad de los expertos de los países en desarrollo mediante la movilización de muchos más expertos de esos países como expertos internacionales empleados en su propia región y en el marco de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), en lugar de utilizar a cada experto en su propio país como FPCON.

### Recomendación N° 4

La soberanía del país huésped y su autoridad sobre los proyectos de cooperación técnica se ejercerían con más eficacia si el sistema de las Naciones Unidas utilizara con más eficiencia a los directores nacionales mediante, por una parte, la elaboración de programas por países basados en una definición mejor de los objetivos de desarrollo y, por la otra, mediante la garantía de que esos objetivos y los proyectos de cooperación técnica están mejor adaptados entre sí a fin de asegurar que se integren más estrechamente con las tendencias que persigue el gobierno.

### Notas

1/ Sobre este asunto, véanse en particular los siguientes documentos:

a) Tendencias recientes en la contratación, costo y utilización del personal de proyectos y demás personal que trabaja en la esfera de cooperación para el desarrollo, 32° período de sesiones de Consejo de Administración del PNUD, Nueva York, 4 a 28 de junio de 1985, DP/1985/9. b) Informe sobre la experiencia en el uso de expertos nacionales, coordinadores nacionales de proyectos y subcontratistas nacionales en Asia y el Pacífico, PNUD, Nueva York, marzo de 1986. c) Proyecto de personal profesional nacional; informe preparado por la secretaría del CCCS (OPS) bajo la dirección del PNUD, 27 de marzo de 1987, ACC/1987/OP/CRP.3. d) Expertos nacionales - Desarrollo de directivas y criterios para facilitar el amplio uso de este tipo de expertos; nota preparada por un consultor del CCC (OPS), Sr. C. H. Harder, 27 de marzo de 1987. e) Examen de la práctica del organismo de las Naciones Unidas en el empleo de personal de proyectos profesionales nacionales y recomendaciones para su mejora; nota de la secretaría del CCCS (OPS), 27 de agosto de 1987, ACC/1987/OP/CRP.8. f) Examen de las actividades de programas y proyectos: personal de proyectos; informe del administrador del PNUD, 35° período de sesiones del Consejo de Administración del PNUD, 6 de junio a 1° de julio de 1988, Ginebra, 15 de marzo de 1988, DP/1988/19/Add.1. g) Informe del Grupo de Trabajo conjunto CCA (PER)/CCCS (OPS) sobre los funcionarios del cuadro orgánico de contratación nacional, 29 de junio de 1988, ACC/1988/PER/R.27. h) Informe del Administrador del PNUD en la reunión consultiva entre organismos sobre la promoción de la capacidad nacional; personal altamente calificado, Nueva York, 12 a 14 de diciembre de 1989; personal a corto plazo, personal profesional de proyectos contratado localmente, contratistas, etc., CCA (ADM), ACC/1990/PER/R.4, 13 de febrero de 1990.

2/ Aunque los fondos destinados a la cooperación técnica aumentaron en valor absoluto de 2.700 millones de dólares en 1982-1983 a 3.300 millones de dólares en 1986-1987, este aumento en dólares corrientes sólo compensa parcialmente la inflación y puede decirse que en dólares actuales las cantidades destinadas a la cooperación técnica por el PNUD han tendido a bajar entre los bienes.

3/ Informe del Administrador del PNUD sobre los gastos de apoyo a los organismos, DP/1988/54, 6 de mayo de 1988.

4/ Informe Anual del Administrador del PNUD de 1988, 15 de mayo de 1989, DP/1989/13/Add.3.

5/ CCCS (OPS), primer período ordinario de sesiones, Ginebra, 27 a 29 de abril de 1987, documento de información, 27 de marzo de 1987, pág. 16.

6/ Párrafo 46 del anexo a la resolución 2688 (XXV) sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

7/ DP/114.

8/ Los capítulos del Manual relativos a los FPCON se volvieron a revisar y ampliar en 1988.

- 9/ Resolución 1986/74, de 23 de julio de 1986, titulada "Revisión de política de las actividades operacionales para el desarrollo".
- 10/ Informe de N. H. Bradshaw, Nueva York, marzo de 1986.
- 11/ Informe de C. H. Harder, ACC/1987/DP/CRP.8, de 27 de agosto de 1987.
- 12/ DP/1988/19/Add.1, 15 de marzo de 1988.
- 13/ ACC/1988/PER/R.25, de 29 de junio de 1988.
- 14/ Véase la sección 30400 de la versión revisada del Manual.
- 15/ Manual revisado. Véase la sección consagrada a la política de contratación de FPCON.
- 16/ El procedimiento para la contratación de FPCON varía según los países: algunos países celebran exámenes -concursos o utilizan la publicidad para cubrir los puestos de FPCON. Otros designan FPCON sin exámenes, conforme a sus propios criterios.
- 17/ Véase DP/1988/19/Add.1, pág. 10.
- 18/ Según las facturas del PNUD, el costo mensual de un FPCOI oscila entre 3.000 y 15.000 dólares.
- 19/ Véase ACC/1987/OP/CRP.3, pág. 13.
- 20/ Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados.

-----