

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE VOLUNTARIOS
DE LAS NACIONES UNIDAS**

*Informe preparado por
Armando Duque González*

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2003**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Siglas		v
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		vi
I. INTRODUCCIÓN	1 - 4	1
II. EL MANDATO DE LOS VNU	5 - 10	2
III. RECURSOS DEL VOLUNTARIADO	11 - 69	4
A. Proporción de voluntarios de los países en desarrollo	12 - 18	4
B. Progresos alcanzados en la representación por sexo	19 - 21	5
C. Participación de la joven generación como voluntarios	22 - 24	6
D. Una adecuada combinación de tareas para voluntarios	25 - 26	6
E. El concepto y el costo del voluntariado: ¿son los VNU una alternativa al personal del sistema de las Naciones Unidas?	27 - 41	7
F. Una lista eficaz en función de los costos	42 - 51	10
G. Tiempo requerido para el envío a destino	52 - 54	12
H. Diversidad de modalidades y condiciones de servicio	55 - 57	13
I. Dirección de los voluntarios y apoyo que se les brinda	58 - 65	13
J. Formación de voluntarios	66 - 69	15
IV. ASOCIACIONES	70 - 78	16
A. Colaboradores en las Naciones Unidas	73 - 76	16
B. Organizaciones de cooperación	77 - 78	17
V. DIRECCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y ESTRUCTURA	79 - 91	18
VI. RECURSOS DE PERSONAL	92 - 108	20
VII. PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y DE PROGRAMAS	109 - 140	24
A. Planificación de programas	109 - 115	24
B. Planificación financiera	116 - 119	26
C. Acuerdos de financiación	120 - 140	26

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VII. C. (continuación)		
El presupuesto de apoyo bienal.....	128 - 131	28
El Fondo Voluntario Especial.....	132 - 133	29
Principales contribuyentes	134 - 137	29
Gastos generales.....	138 - 140	30
VIII. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE EL PROGRAMA	141 - 150	31
IX. SUPERVISIÓN.....	151 - 154	33
<i>Anexo</i>		34

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIV	Año Internacional de los Voluntarios
ASE	Acuerdo de servicios especiales
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CIVICUS	Alianza Mundial para la Participación Ciudadana
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
DCI	Dependencia Común de Inspección
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FVE	Fondo Voluntario Especial
GEPO	Grupo de Elaboración de Programas y Operaciones
IAVE	Asociación Internacional de Esfuerzos Voluntarios
IBFL	Foro Empresarial Internacional Príncipe de Gales
OAPR	Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento
OCE	Oficina del Coordinador Ejecutivo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ORAN	Oficina Regional para América del Norte
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIP	Unión Interparlamentaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITEs	Servicio de las Naciones Unidas de Tecnología de la Información
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Objetivo

Evaluar la estructura y los métodos administrativos y de gestión del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, con el fin de recomendar mejoras que podrían asegurar el aprovechamiento óptimo de los recursos.

INTRODUCCIÓN (capítulo I)

- A. El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) fue creado en 1971 para actuar como colaborador operacional en la cooperación para el desarrollo. Aunque es administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el programa de VNU goza de un alto grado de autonomía de gestión y financiación y ha demostrado su dinamismo y su capacidad de reacción rápida ante exigencias cambiantes y cada vez más amplias, y un firme compromiso de mejorar constantemente (párrs. 1 a 4).

MANDATO (capítulo II)

- B. A lo largo de los años, el mandato original de los VNU de cooperación para el desarrollo ha evolucionado hasta abarcar el apoyo a la participación de las Naciones Unidas en las actividades de ayuda humanitaria y socorro de emergencia, consolidación de la paz y apoyo electoral. Recientemente, ese mandato se amplió al asignarse a los VNU la tarea de coordinar el Año Internacional de los Voluntarios y promover el voluntariado. A fin de cumplir este mandato ampliado y en evolución, aumentaron visiblemente las actividades del Programa, el número de voluntarios, la red de colaboradores y organismos cooperantes, los recursos económicos y el personal de los VNU. Se han puesto de relieve su papel preponderante, su imagen inconfundible y sus valores fundamentales (párrs. 5 a 10).

RECURSOS DEL VOLUNTARIADO (capítulo III)

- C. Se ha logrado en gran medida el objetivo de ampliar la representación geográfica en la captación y asignación de voluntarios hasta el punto de que la mayoría de los voluntarios provienen de países en desarrollo y prestan sus servicios en ellos. Pese a la amplia representación geográfica, 38 países no están representados, mientras que algunos tienen una representación muy importante. No está claro en qué se basó el personal directivo de los VNU para establecer el objetivo de una relación de dos voluntarios de los países en desarrollo por cada voluntario de los países industrializados. El porcentaje de voluntarios de los países en desarrollo ha experimentado una disminución constante entre 1992 y 2002 en que se llegó a un equilibrio. Esta disminución se atribuyó al hecho de que algunos países industrializados proporcionaban financiación completa a sus propios voluntarios nacionales y a la menor proporción de candidatos de países industrializados frente a los de los países en desarrollo en la lista, que es la principal fuente para reclutar voluntarios (párrs. 11 a 18).
- D. La representación de la mujer entre los voluntarios en activo ha mejorado considerablemente en los últimos diez años, aunque se ha mantenido estancada en el 37% desde 1998. La proporción de los VNU que se sitúa entre las 40 y 60 mujeres por cada 60 y 40 hombres, respectivamente, que prestan servicios voluntarios, no coincide con el objetivo aprobado por las Naciones Unidas de una representación por sexo del 50% (párrs. 19 a 21).
- E. Algunas organizaciones que cooperan con los VNU consideran que las elevadas normas de reclutamiento fijadas por el programa impiden que los jóvenes presten sus servicios. Para aumentar la participación de los jóvenes, los VNU han organizado un programa experimental de

pasantías, en colaboración con Italia, y también están organizando programas con universidades para que los estudiantes participen en las actividades voluntarias (párrs. 22 a 24).

- F. Aunque el número de voluntarios nacionales ha aumentado apreciablemente desde 1996, en que la modalidad estaba en sus etapas iniciales, en 55 países todavía no se han utilizado los servicios de los voluntarios nacionales. Los voluntarios nacionales no sólo cuestan cuatro veces menos que sus homólogos internacionales, sino que pueden influir significativamente en los proyectos de movilización de la comunidad, dado su conocimiento de las condiciones locales (párrs. 25 y 26).

Recomendación 1

El personal directivo de los VNU debería seguir aumentando entre los voluntarios el número de países en desarrollo, mujeres, jóvenes y voluntarios nacionales insuficientemente representados; para lo cual debería:

- a) **Pedir orientación a la Junta Ejecutiva del PNUD sobre lo que considere una clasificación y una proporción adecuadas de voluntarios de los países en desarrollo y los países industrializados;**
 - b) **Solicitar a los donantes que aumenten el número de voluntarios con financiación completa de los países en desarrollo insuficientemente representados;**
 - c) **Aplicar un método más dinámico para incluir en las listas a candidatas de determinados países;**
 - d) **Armonizar el objetivo de género de los VNU con la meta aprobada por las Naciones Unidas y establecer objetivos de incremento gradual para alcanzar la meta definitiva de equilibrar la representación por sexos (50 a 50).**
 - e) **Ampliar el programa de pasantías con la participación de otros donantes;**
 - f) **Especificar determinados tipos de actividades menos complejas para que las generaciones más jóvenes puedan desempeñarse como voluntarios en activo, no sólo como pasantes; y**
 - g) **Alentar a los colaboradores a emplear a jóvenes voluntarios nacionales, en particular en los países en que aún no se haya utilizado esta modalidad, a fin de lograr una adecuada combinación de voluntarios nacionales e internacionales a nivel de país.**
- G. Algunos organismos que cooperan con los VNU consideran que la expectativa de un beneficio económico personal podría socavar la idea del voluntariado. Por otro lado, se considera que existe el riesgo de que se considere a los voluntarios "mano de obra barata" y una opción frente al personal del sistema de las Naciones Unidas. En los últimos años, cada vez más organizaciones de las Naciones Unidas recurrieron a los voluntarios para cubrir sus necesidades de personal y para compensar los recortes de personal. Aunque ésta no sea la consideración primordial, el hecho es que los voluntarios resultan rentables, pueden realizar el mismo trabajo que el personal de las Naciones Unidas por menos sueldo y pueden ser enviados a destino en poco tiempo sin las limitaciones del prolongado proceso de contratación de las Naciones Unidas (párrs. 27 a 36).
- H. Es imprescindible aclarar y armonizar el papel y las funciones de los voluntarios y las inmunidades y prerrogativas que se les conceden en el desempeño de sus funciones (párrs. 37 a 41).

Recomendación 2

Con el fin de abordar las inquietudes que suscitan las opiniones contradictorias sobre la cuestión de los costos, el concepto y funciones del voluntariado, el personal directivo de los VNU debería:

- a) Realizar un examen exhaustivo de los subsidios asignados a sus voluntarios, en comparación con otras organizaciones que envían voluntarios y determinar cualquier otro elemento específico en relación con los VNU que debería quedar reflejado en el nivel de remuneración;
 - b) Pedir orientación a la Junta Ejecutiva del PNUD, a los efectos de la transparencia y la equidad y para obtener la aceptación de los resultados del examen antes de introducir modificaciones, según proceda;
 - c) Definir claramente con los colaboradores de los VNU las funciones, responsabilidades y competencias que se pueden delegar a los VNU en el ámbito de los acuerdos que se estén tramitando con ellos; y
 - d) Con la asistencia del PNUD y de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas: i) aclarar la cuestión de la condición jurídica, las prerrogativas e inmunidades que podrían y deberían concederse a los voluntarios en el desempeño de sus funciones e incluir las correspondientes menciones en los *memoranda* de entendimiento con los colaboradores de los VNU; y ii) considerar la posibilidad de dotar a los voluntarios de un *laissez-passer* parecido al documento que se expide a los funcionarios de las Naciones Unidas, donde conste el alcance de las inmunidades y prerrogativas que se les conceden.
- I. La inclusión de aspirantes a voluntarios en las listas era, hasta 2001, un proceso de introducción de datos que exigía mucho trabajo; ese año se puso en funcionamiento un sistema de solicitudes en línea que permite descargar automáticamente las solicitudes presentadas en la Web con una manipulación mínima. El Inspector evaluó la rentabilidad del Centro de Tramitación de Chipre en el registro de los candidatos a voluntarios en la lista y llegó a la conclusión de que el Centro estaba bien dirigido y contaba con controles eficaces. No obstante, tal vez sea necesario examinar la dotación de personal de la oficina, teniendo en cuenta los nuevos aumentos de productividad logrados y los indicadores de tiempo y costo introducidos, que el administrador de la lista supervisa minuciosamente para medir y evaluar mejor la eficacia de las operaciones. La composición de la lista en cuanto a la representación por género y países podría mejorarse aplicando una política más dinámica y no una política convencional de inclusión de candidatos en la lista (párrs. 42 a 51).

Recomendación 3

La dirección de los VNU debería fomentar un uso más amplio del sistema de solicitudes en línea y seguir muy de cerca su repercusión en el volumen de trabajo de la oficina. Deberían establecerse medidas e indicadores del costo de tramitación de las solicitudes a fin de evaluar adecuadamente la rentabilidad de las operaciones. Los VNU deberían ajustar su política de inclusión en las listas para velar por que la oferta disponible responda a las demandas actuales y cambiantes, a las metas en materia de género y al logro de la más amplia representación geográfica posible.

- J. La dirección del Programa de VNU sobre el terreno y la prestación de servicios de apoyo a los voluntarios está a cargo de los administradores de programas de los VNU en las misiones de las Naciones Unidas y de los oficiales de programa de las oficinas del PNUD en el país. Cuando no se

ha designado un oficial o un administrador de programas, se designa un coordinador de los VNU en la correspondiente oficina del PNUD en el país que representa a los VNU y se encarga de dirigirlos. No se han formulado por escrito las funciones del coordinador de los VNU y no está clara la forma en que se evalúa la eficacia de esta función. El Inspector puso en duda la lógica de mantener oficiales de programas en lugares en los que prestan servicio pocos voluntarios y propuso que se evaluara la necesidad de mantener voluntarios sobre el terreno frente a la posibilidad de recurrir al coordinador designado en la oficina del PNUD, en el supuesto de que pudiera desempeñar esas funciones con eficacia (párrs. 58 a 63).

- K. Consciente de la importancia de los oficiales de programas en su calidad de administradores de primera línea y para abordar la cuestión de la necesidad de la formación que se plantea reiteradamente en las evaluaciones, en 2003 el Programa de los VNU estableció un programa de desarrollo de la capacidad destinado a mejorar la competencia de los oficiales de programas. También se elaboraron directrices para crear una lista de candidatos calificados y para la contratación de oficiales de programas y se ha puesto en marcha un nuevo sistema de información periódica de los voluntarios, conforme al cual éstos pueden dar cuenta del apoyo y la asistencia recibidos durante sus misiones específicas (párrs. 64 a 69).

Recomendación 4

El personal directivo de los VNU debería valorar la rentabilidad de la función del oficial y del Administrador de programas en cada uno de los países o misiones y evaluar la conveniencia de la prestación de servicios de apoyo donde no haya un equipo de país.

ASOCIACIONES (capítulo IV)

- L. El Programa de VNU ha establecido una amplia red de colaboradores con las Naciones Unidas, sus fondos y programas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG). Aunque las Naciones Unidas, sus fondos y programas son, con mucho, el principal colaborador de los VNU, en los últimos años el Programa ha venido estudiando la posibilidad de crear nuevas asociaciones con la Unión Europea y otros colaboradores no tradicionales, como pueden ser las empresas transnacionales y empresas privadas nacionales en las actividades de desarrollo con voluntarios. Con varias de estas entidades se han concluido o se están negociando acuerdos. El Inspector considera que estos acuerdos podrían fortalecer la red de colaboradores y asegurar que todos los compromisos de los VNU se rijan por un marco común de normas y procedimientos, de forma coherente. Es necesario elaborar directrices sobre la participación de los VNU en actividades con estos colaboradores para eliminar todo malentendido sobre la utilización y el concepto del voluntariado. También es importante establecer una red de coordinadores y mantener el contacto con ellos para elaborar una orientación sobre la dirección y administración de los VNU y difundir información (párrs. 70 a 78).

Recomendación 5

Los voluntarios deberían oficializar o revitalizar su relación con los colaboradores examinando los actuales arreglos y acuerdos administrativos y operacionales, estableciendo otros nuevos y organizando una red de coordinadores, según proceda.

DIRECCIÓN, GESTIÓN Y ESTRUCTURA (capítulo V)

- M. La dirección de los VNU, que es un programa del PNUD, dimana de la Junta Ejecutiva del PNUD. Sin embargo, es limitada la orientación que la Junta ha formulado en cuestiones programáticas o económicas en los últimos años, en parte porque el sistema de planificación, evaluación y

presentación de informes de los VNU está integrado en el sistema del PNUD y también porque el informe bienal del Administrador no es lo suficientemente detallado como para dar lugar a un debate de fondo sobre cuestiones de programación y gestión. Teniendo en cuenta que el Programa depende del PNUD, se alentarán las iniciativas encaminadas a una gestión institucional más activa de los VNU y el PNUD (párrs. 79 y 80).

- N. La gestión diaria se encomienda al Coordinador Ejecutivo, con la asistencia de un Coordinador Adjunto. Aunque en la práctica, la división de responsabilidades entre estos altos funcionarios ha funcionado bien, no tiene carácter oficial. Se ha creado un estilo de gestión participativo por medio de seminarios anuales del personal, contactos oficiales y oficiosos con los representantes del personal y consultas del personal directivo. Estas últimas se desarrollan durante las reuniones del Equipo básico de gestión y las reuniones del personal directivo cuya eficacia debería mejorar por medio de reuniones periódicas, un programa más centrado en la ejecución del plan de actividades, un seguimiento adecuado y el intercambio de información sobre las medidas adoptadas. En última instancia, las decisiones se adoptan al más alto nivel y se comunican al personal por correo electrónico; no hay un sistema estructurado para publicar, difundir y archivar las decisiones administrativas. La estructura y las disposiciones sobre presentación de informes a veces parecen basarse más en las características y aptitudes personales que en la lógica administrativa u organizativa. Se podrían reordenar algunas relaciones jerárquicas y fusionar algunas dependencias (párrs. 81 a 91).

Recomendación 6

Los instrumentos y las prácticas actuales de los VNU deberían fortalecerse mediante:

- a) Una mayor frecuencia de las reuniones del personal directivo y del Equipo básico de gestión con programas concertados;**
- b) Una división claramente definida de las responsabilidades entre el Coordinador Ejecutivo y su Adjunto y de las relaciones jerárquicas con sus subordinados, que debería ser del conocimiento de todo el personal;**
- c) El registro sistemático y ordenado y la difusión de las decisiones administrativas, según proceda, en la forma de publicaciones administrativas; y**
- d) La consolidación de las dependencias y la redefinición de las relaciones jerárquicas.**

RECURSOS DE PERSONAL (capítulo VI)

- O. La gestión de los recursos humanos ha padecido la falta de una estrategia organizativa, de dirección intermedia eficaz y de una base de datos fiable. Aunque en 2002 y 2003 se lograron algunos progresos cuando el recién nombrado jefe de recursos humanos redactó un proyecto de política, puso en práctica un amplio programa de desarrollo del personal y creó una base de datos provisional, todavía queda mucho por hacer. Cuando se estaba ultimando este informe, la Dependencia se dedicaba afanosamente a introducir datos para poner en práctica el módulo de recursos humanos del nuevo programa informático de Planificación institucional de recursos (ERP), previsto para enero de 2004 (párrs. 96 a 98 y 108).
- P. Cuando el PNUD dejó de aplicar la fórmula de dotación de personal que establecía una relación entre el número de voluntarios que prestan servicios y la capacidad de apoyo de la sede, los VNU tuvieron mayor flexibilidad para contratar personal con arreglo a distintas formas de contratación con financiación extrapresupuestaria. De este modo, los nombramientos de duración limitada y del

personal de proyectos de la categoría L de la serie 200 del Reglamento del Personal han proliferado hasta el punto de representar más de un tercio de la dotación de personal en la actualidad. El personal contratado en estas condiciones ha sido asignado a funciones básicas o contratado para llenar vacantes de puestos de plantilla (párrs. 92 a 94 y 101 a 106).

- Q. En 2001 y 2002 había una alta tasa de vacantes de puestos ordinarios, en contraste con la práctica de creación de puestos y cargos fuera del control de la plantilla. Si los puestos vacantes o congelados corresponden a funciones que ya no se necesitan, deberían reasignarse, reclasificarse o eliminarse (párr. 95).
- R. Es evidente el desequilibrio en la representación geográfica del personal. Además, aunque en 2000 los VNU, con un 39% de mujeres profesionales se clasificaba entre los primeros de las Naciones Unidas, sus fondos y programas, en los últimos años no se ha avanzado mucho hacia la meta establecida por las Naciones Unidas del 50% (párrs. 99 y 100).

Recomendación 7

El personal directivo del Programa de VNU debería ultimar y aplicar una estrategia de gestión de los recursos humanos que abarcase políticas y objetivos encaminados a hacer frente a la necesidad de:

- a) **Mejorar la representación geográfica en el personal y lograr el equilibrio entre los sexos;**
- b) **Racionalizar las prácticas de contratación mediante la utilización adecuada de diversos tipos de nombramientos;**
- c) **Llenar, reclasificar o eliminar puestos vacantes, según proceda; y**
- d) **Reforzar el actual plan de desarrollo del personal.**

Recomendación 8

El informe bienal del Administrador sobre los VNU a la Junta Ejecutiva del PNUD debería incluir sistemáticamente un capítulo sobre la gestión de los recursos humanos del Programa de VNU y ofrecer datos estadísticos comparativos sobre el número de puestos, las fuentes de financiación y los acuerdos contractuales, la distribución geográfica del personal del cuadro orgánico y equilibrio entre los sexos.

PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y DE PROGRAMAS (capítulo VII)

- S. Los VNU no tienen un documento de planificación estratégica a largo plazo y se ven en la necesidad de adaptar sus instrumentos de planificación a mediano y corto plazo. La programación de los VNU se ajusta, en principio, a los objetivos y las esferas estratégicas de apoyo del marco de resultados estratégicos del PNUD expresado en siete objetivos clave en el Plan de Actividades renovable cada tres años. Aunque este Plan debe actualizarse tras la jornada de estudio del personal superior que se organiza en febrero de cada año, en mayo de 2003 los planes de las dependencias correspondientes a ese año seguían en la etapa de proyecto. El plan consta de objetivos, decisiones prácticas y actividades clasificados por metas, pero no contiene indicadores, cronogramas ni plazos para la realización de las actividades. En el plan se prevé la ejecución de hasta 179 actividades, aunque no se les asigna un grado de prioridad, ni se designa un funcionario responsable ni se indica un plazo de ejecución. Aunque los VNU no aplican la presupuestación

basada en los resultados, se prevé su introducción en el contexto de la planificación institucional de recursos actualmente en curso. Sin una presupuestación basada en los resultados no queda claro cómo se asignan los recursos para obtener los resultados previstos (párrs. 109 a 115).

Recomendación 9

Los VNU deberían mejorar la planificación a largo, mediano y corto plazos:

- a) Elaborando una estrategia de planificación a largo plazo que resuma en un breve documento estratégico, los conceptos formulados en la declaración sobre la misión de los VNU y los siete objetivos clave de la planificación;**
- b) Determinando un número más limitado de actividades de máxima prioridad para cada año del Plan de Actividades renovable cada tres años, y tratando de establecer un equilibrio entre las actividades en marcha y las nuevas iniciativas y proyectos;**
- c) Terminando de actualizar los planes anuales en el primer trimestre del año, con indicación del grado de prioridad de cada actividad, los indicadores de buenos resultados y los calendarios y plazos de ejecución; y**
- d) Poniendo en práctica la presupuestación basada en los resultados para asegurar que los recursos se asignen en consonancia con las prioridades de los programas y los resultados previstos.**

T. La planificación financiera es una práctica aparte en los VNU. No está vinculada al plan de actividades ni al ciclo del presupuesto bienal y no hay correlación alguna entre los objetivos, los recursos y los resultados. Tampoco existe un presupuesto detallado de los VNU. La totalidad de los recursos que necesitaron o utilizaron los VNU, tanto para las actividades programáticas como para las de apoyo durante el bienio anterior y en el actual se indica en el Cuadro de planificación de recursos de los VNU - Proyección de disponibilidad y utilización de recursos, que figura en el anexo del informe bienal del Administrador a la Junta Ejecutiva del PNUD que, en su decisión sobre el Informe del Administrador no aprueba, toma nota ni menciona este cuadro de planificación de recursos. Los recursos ordinarios disponibles en el marco del Fondo Voluntario Especial (FVE) no se presentan a la aprobación del órgano legislativo aunque las actividades financiadas por el Fondo se realizan en cumplimiento de decisiones de la Junta Ejecutiva. La información que se ofrece en el cuadro de planificación de recursos de los VNU no está suficientemente pormenorizada como para proporcionar una idea general transparente ni permitir una orientación legislativa apropiada (párrs. 116 a 119).

Recomendación 10

Los VNU deberían mejorar la presentación de su "Proyección de disponibilidad y utilización de recursos" en el Informe del Administrador mediante la inclusión de la información mencionada en el párrafo 119.

U. Aunque los VNU no hayan formulado una estrategia de financiación, sus ingresos y gastos han aumentado a un ritmo constante a lo largo de los años, que sobrepasa el aumento del número de VNU y, por lo tanto, goza de una situación económica relativamente "saneada". Esto es así gracias a la índole de la financiación, por la que aproximadamente el 80% del total de gastos de los VNU proceden de una financiación garantizada, en la forma de consignaciones de créditos con cargo al presupuesto del PNUD para el presupuesto bienal de apoyo de los VNU y de reembolsos por servicios prestados a terceros, que se cargan directamente, sobre todo al Departamento de

Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP). No obstante, durante años, la disminución gradual de la contribución del PNUD al presupuesto bienal de apoyo, con la que se financia una estructura de gestión básica en la sede de los VNU, y la dependencia cada vez mayor del Programa respecto de las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz, constituyen factores que deberían ser tratados en una estrategia programática y de financiación coherente. Las contribuciones en efectivo, menos previsibles, van en aumento, aunque no siempre se reciben a tiempo. La financiación del sector privado ha aumentado, aunque modestamente, mientras que las contribuciones al Fondo Voluntario Especial no han aumentado del mismo modo (párrs. 120 a 137).

Recomendación 11

La dirección de los VNU debería formular una estrategia de financiación para ocuparse de: a) la disminución del presupuesto bienal de apoyo; b) el nivel óptimo de financiación y la utilización del FVE; c) las contribuciones de donantes no recibidas a tiempo; y d) la posibilidad de aumentar la recaudación de fondos en el sector privado.

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE LOS PROGRAMAS (capítulo VIII)

- V. Los resultados de las actividades programáticas de los VNU se presentan cada dos años en el Informe del Administrador del PNUD a la Junta Ejecutiva y en un informe documentado anual, preparado para distribución general pública, sobre las principales actividades y acontecimientos del año. La presentación de estos informes se atiene a las categorías del marco de resultados estratégicos del PNUD y no a los objetivos especificados en el Plan de Actividades de los VNU. Las actividades de los VNU también se analizan y divulgan en el contexto del proceso de presentación de informes del PNUD, conjuntamente con otras actividades del PNUD. En general, el cometido de estos documentos es informativo; y para que cobren verdadera importancia deberían ser más analíticos (párr. 141).
- W. No existe un mecanismo eficaz de seguimiento, evaluación y medición de los resultados y las repercusiones de las actividades de los VNU en relación con las metas y los objetivos establecidos en el Plan de Actividades. La ejecución de este Plan debería ser objeto de seguimiento cada trimestre durante las reuniones del personal directivo, pero no lo es. La falta de mecanismos de seguimiento eficaces y el hecho de que no se haga hincapié en algunas actividades más controlables ha dado lugar a retrasos en la ejecución de determinados proyectos y tareas. A raíz de la decisión adoptada en 1998 de reforzar la función de evaluación, consultores externos han realizado exámenes de la estrategia y de algunos proyectos. No obstante, no se ha hecho un seguimiento de la aplicación de sus recomendaciones. Se ha aplazado la puesta en práctica de un instrumento eficaz de seguimiento hasta el comienzo de la segunda fase del programa de Planificación institucional de los recursos para observar cómo se podría utilizar a efectos de seguimiento. Además, pese a la decisión de que a partir de mediados de 2003 la Dependencia de Evaluación informaría a la reunión del personal directivo sobre la aplicación del Plan de Evaluación y el estado del seguimiento de las evaluaciones, esto no se ha hecho. Se ha aplazado o cancelado más de un tercio de las evaluaciones previstas en el Plan de Evaluación de 2002. También se ha retrasado la conclusión de las directrices de evaluación (párrs. 142 a 148).

Recomendación 12

El personal directivo de los VNU debería adoptar, con carácter prioritario, las siguientes medidas para intensificar el seguimiento, la evaluación y presentación de informes del programa:

- a) **El informe bienal debería ser más analítico en la presentación de los resultados de la ejecución de los programas;**
 - b) **Debería prepararse un informe anual para comparar los resultados con los objetivos y las metas fijados en el Plan de Actividades de los VNU;**
 - c) **En las reuniones del personal directivo, debería hacerse un seguimiento efectivo de los programas mediante exámenes trimestrales de la aplicación del Plan de Actividades anual;**
 - d) **El Programa de los VNU debería determinar si el sistema de planificación institucional de los recursos habrá de utilizarse para el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones y, sobre esta base, adoptar una decisión fundamentada sobre la necesidad de elaborar un sistema de seguimiento separado; y**
 - e) **En el programa de las reuniones del personal directivo debería incluirse un informe trimestral sobre el estado de la ejecución del Plan de Evaluación y el seguimiento de las evaluaciones realizadas.**
- X. Hace unos años se dejó de utilizar el sistema anterior, que no era muy rentable y fue objeto de algunas críticas, y en 2003 se estableció un nuevo sistema de presentación de informes de los voluntarios para que éstos facilitaran información. El nuevo sistema también podría utilizarse para atender la necesidad de evaluar mejor la repercusión de la labor de los voluntarios. Sin embargo, Para lograr la eficacia del sistema, es preciso exigir que lo utilicen en particular los supervisores. En el momento en que la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevaba a cabo su examen en septiembre de 2003, el porcentaje de utilización era del 35% entre los voluntarios y el 10% entre los supervisores (párrs. 149 y 150).

Recomendación 13

Los VNU deberían procurar determinar los motivos por los cuales se utiliza tan poco el nuevo sistema de presentación de informes de los voluntarios y adoptar las medidas necesarias para lograrlo. Además, deberían estudiar la forma en que se podría utilizar el sistema para atender las preocupaciones acerca de la necesidad de evaluar mejor las repercusiones de la labor de los voluntarios.

SUPERVISIÓN (capítulo IX)

- Y. Entre los diversos mecanismos de supervisión del PNUD con competencia sobre los VNU, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas presta sus servicios de supervisión externa a los VNU en relación con la homologación bienal de las cuentas del PNUD y periódicamente informa a la Junta Ejecutiva de éste, habida cuenta de que la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD realizó la última auditoría interna de los VNU hace seis años, en 1997. Durante muchos años antes no se había llevado a cabo ninguna otra auditoría interna. La Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento también tiene, teóricamente, funciones de investigación. No obstante, no está claro si los VNU que prestan servicios para otros fondos y programas y organismos especializados de las Naciones Unidas quedan comprendidos en el ámbito del servicio de investigación de las oficinas pertinentes (párrs. 151 a 154).

Recomendación 14

El PNUD y la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento deberían establecer un ciclo de examen de la supervisión periódico en el caso de los VNU para cerciorarse de que las actividades de los VNU queden incluidas debidamente.

RECOMENDACIÓN 15

Los VNU deberían procurar que, en el marco de los acuerdos con los distintos colaboradores, se definan las modalidades de los servicios de investigación pertinentes de las actividades que realizan.

"En el centro del voluntariado están los ideales de servicio y solidaridad y la convicción de que juntos podemos hacer que el mundo sea mejor, y, en ese sentido, se puede decir que el voluntariado es la expresión suprema de la esencia de las Naciones Unidas."

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas

I. INTRODUCCIÓN

1. El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) se creó el 1º de enero de 1971¹ para que sirviera de asociado operacional en las actividades de cooperación para el desarrollo. Originalmente tuvo su sede en Nueva York, posteriormente se trasladó a Ginebra y, desde 1996, se encuentra en Bonn. Aunque su administración está a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los VNU gozan de un alto grado de autonomía y han demostrado su dinamismo y su capacidad de reacción rápida ante exigencias cambiantes y cada vez más amplias, y un firme compromiso de mejorar constantemente.

2. El objetivo del presente examen es evaluar su estructura administrativa y de gestión y sus métodos, con miras a recomendar mejoras que podrían asegurar una utilización más eficaz de los recursos. El informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) se circunscribirá al análisis de los siguientes elementos: mandato; recursos del voluntariado; asociaciones; estructura administrativa; gestión de los recursos humanos; planificación, seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre los programas; y supervisión. En la preparación del informe se examinó la documentación disponible en línea y la proporcionada por los VNU y se celebraron consultas intensivas con sus funcionarios superiores. Se llevaron a cabo dos misiones de corta duración en la sede de los VNU en Bonn y una visita de evaluación al Centro de Tramitación de Nicosia. Se enviaron cuestionarios y se organizaron reuniones con diversos asociados del programa de VNU. Sus observaciones se han incluido en el presente informe, en su caso.

3. Pese a que es la primera vez que la DCI realiza un examen de los VNU, en un informe anterior titulado "Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos", los Inspectores recomendaron que se recurriera más a los VNU "a fin de reforzar las actividades del sistema de las Naciones Unidas encaminadas a abordar las causas fundamentales de los conflictos"².

4. El Inspector desea, ante todo, dejar constancia de su gratitud a la Sra. Sharon Capeling-Alakija, quien fuera Directora Ejecutiva de los VNU, cuya dedicación y contribución al programa no conoció fronteras y cuyo prematuro fallecimiento lo ha privado de una líder con visión de futuro. El Inspector agradece también a todos los que ayudaron en la preparación del presente informe y la organización de las misiones y, en particular, a los funcionarios del Programa de VNU que mostraron siempre un espíritu abierto y franco durante las entrevistas celebradas y en las respuestas a los cuestionarios.

¹ Resolución 2659 (XXV) de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1970.

² JIU/REP/1995/13, recomendación 11.

II. EL MANDATO DE LOS VNU

5. Al decidir el establecimiento del Programa de VNU, la Asamblea General, en su resolución 2659 (XXV) de 7 de diciembre de 1970, expresó su convicción de que

la participación activa de la joven generación en todos los aspectos de la vida económica y social constituye un importante factor para dar mayor eficacia a los esfuerzos colectivos necesarios para crear una sociedad mejor... también de que el servicio voluntario en las actividades de asistencia para el desarrollo constituye una forma provechosa de esa participación y puede contribuir de modo notable al éxito de dichas actividades, al proporcionar una nueva fuente de mano de obra capacitada, siempre que:

- a) Tal servicio esté bien planeado y dirigido, entre voluntarios que se contraten y sirvan sobre una base geográfica lo más amplia posible, que incluya particularmente a los países en desarrollo, y que se pongan a su disposición los recursos necesarios;
- b) Los voluntarios reúnan las condiciones técnicas y personales que se requieran para el desarrollo de los países beneficiarios, en particular para la transmisión de conocimientos técnicos;
- c) Los voluntarios no sean enviados a un país sin la petición y aprobación explícitas del Gobierno beneficiario interesado...

6. Con este fin, el Coordinador de los VNU debe

promover y coordinar la contratación, la selección, la capacitación y la administración de las actividades de los Voluntarios de las Naciones Unidas, dentro del sistema de las Naciones Unidas, en colaboración con los organismos interesados de las Naciones Unidas y en cooperación con las organizaciones que se ocupan del servicio voluntario nacional e internacional y, cuando proceda, con las organizaciones juveniles apropiadas.

7. A lo largo de los años, el mandato original de cooperación para el desarrollo ha seguido siendo central en la ejecución del programa de VNU, pero ha evolucionado hasta abarcar el apoyo a la participación de las Naciones Unidas en las actividades de ayuda humanitaria y socorro de emergencia, consolidación de la paz y apoyo electoral³. En 2002, del total de tareas asignadas a los voluntarios, 37% correspondió a gestión de los asuntos públicos, 32% a prestación de socorro humanitario y asistencia en la consolidación de la paz, 20% a reducción de la pobreza y 11% a otros fines, como por ejemplo el apoyo al sistema de las Naciones Unidas, las cuestiones de género y el medio ambiente⁴. La contribución de las Naciones Unidas a las actividades de los VNU, además de la aportada por su organización matriz, el PNUD, ha aumentado progresivamente hasta el punto de que hoy en día representa aproximadamente un 50% de la financiación de los VNU⁵.

³ Decisiones del Consejo de Administración del PNUD 92/20 y 92/35, y decisiones de la Junta Ejecutiva del PNUD 94/9 y 96/32.

⁴ Esta clasificación se basa en el marco de resultados estratégicos del PNUD.

⁵ Los VNU participaron por primera vez en una misión de las Naciones Unidas sobre el terreno a principios de 1991 en la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya y desde entonces han prestado servicios en 19 operaciones de mantenimiento de la paz (A/55/697, de 18 de diciembre de 2000, párrs. 2 y 3).

8. Recientemente el mandato de los VNU se amplió cuando la Asamblea General proclamó el año 2001 como Año Internacional de los Voluntarios⁶ (AIV 2001) y se asignó a los VNU la tarea de coordinar el año⁷ y promover el voluntariado. Entre las recomendaciones formuladas por la Asamblea General sobre el apoyo al voluntariado tras la celebración del AIV 2001⁸ se encuentra la petición de que:

las organizaciones y los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones regionales, fomenten el apoyo al voluntariado creando un entorno favorable, mediante entre otras cosas: ... Ayudar a crear capacidad nacional, incluso en la esfera de la capacitación [y en este sentido] reconocer la función permanente de los Voluntarios de las Naciones Unidas como mecanismo de servicio voluntario del sistema de las Naciones Unidas que asigna voluntarios a los programas humanitarios y de desarrollo, y promueve el voluntariado en línea. Aprovechar la experiencia adquirida por los Voluntarios de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones de centro de coordinación del Año Internacional de los Voluntarios con respecto al afianzamiento del reconocimiento y la facilitación de la labor de los voluntarios, el establecimiento de redes y la promoción del voluntariado.

9. Además, en 2002, la Asamblea General⁹ acogió con beneplácito

la labor cumplida por los Voluntarios de las Naciones Unidas como centro de coordinación del Año Internacional de los Voluntarios, así como el papel que desempeña[ron] en los preparativos y la observancia del Año, y les pid[ió] que prosig[uiera]n sus esfuerzos, junto con otros sectores interesados, para crear mayor conciencia del voluntariado, aumentar los recursos disponibles de consulta y creación de redes y prestar cooperación técnica en el ámbito del voluntariado a los países en desarrollo que la solicit[ase]n.

10. El AIV hizo que los VNU se "renovaran". Para ello los VNU reevaluaron su posición y su función como asociados en el desarrollo y defensores del voluntariado. Hace poco, los VNU reordenaron su programa para colocar el voluntariado en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio: "... el Programa de VNU proporciona a los ciudadanos cualificados de todo el mundo, sean cuales sean sus orígenes, la oportunidad de compartir sus conocimientos y demostrar su solidaridad y su apoyo a las aspiraciones de la Declaración del Milenio"¹⁰. A fin de cumplir este mandato "ampliado", aumentaron visiblemente las actividades del programa, el número de voluntarios, la red de asociados y organismos cooperantes, los recursos financieros y el personal de los VNU. Se han puesto de relieve su papel preponderante, su imagen inconfundible y sus valores fundamentales.

⁶ Resolución 52/17 de la Asamblea General de 20 de noviembre de 1997.

⁷ Resolución 1997/44 del Consejo Económico y Social de 22 de julio de 1997, párr. 3.

⁸ Resolución 56/38 de la Asamblea General de 5 de diciembre de 2001, anexo, sec. III.1.

⁹ Resolución 57/106 de 26 de noviembre de 2002, párr. 8.

¹⁰ www.unvolunteers.org/infobase/articles, "El Voluntariado y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: una oportunidad y un imperativo".

III. RECURSOS DEL VOLUNTARIADO

11. Los VNU han logrado cumplir su mandato original, como se señala en los párrafos 6 y 7 *supra*. Los usuarios de estos servicios coinciden en elogiar el compromiso y la competencia de los VNU, la calidad de su trabajo y su experiencia. El objetivo de la representación geográfica también se ha alcanzado en gran medida, puesto que la mayoría de los voluntarios provienen de países en desarrollo y prestan servicios en ellos. A pesar de estos logros, hay algunos aspectos de la contratación, la selección, la capacitación y la gestión de los voluntarios que hay que mejorar, como se explica más adelante.

A. Proporción de voluntarios de los países en desarrollo

12. Según el *Informe Anual del Programa de VNU*, en 2002 había 5.234 voluntarios trabajando en 139 países. Por regiones, 38% de ellos trabajaba en África, 32% en Asia y el Pacífico, 13% en Europa/Comunidad de Estados Independientes (CEI), 11% en América Latina/Caribe y 6% en los Estados árabes.

13. Estos voluntarios procedían de 158 países: 70% de países en desarrollo y el 30% restante de países industrializados. Entre 1992 y 2002 el número de países de origen aumentó en 25%.

14. A pesar de esta amplia representación geográfica, el porcentaje de voluntarios de países en desarrollo había experimentado una disminución constante durante los diez años anteriores: del 76% en 1992 al 66% en 2001. Sin embargo, 2002 marcó un hito ya que se logró un 70% de voluntarios de países en desarrollo.

Cuadro 1

Países de origen de los voluntarios y asignaciones

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total de VNU	3.379	3.590	3.502	3.263	3.242	3.620	3.643	4.383	4.780	5.090	5.432
Países de asignación	124	134	136	136	136	147	148	139	140	136	139
Países de origen	126	130	125	125	125	144	141	149	157	160	158
De países industrializados	24%	28%	27%	26%	28%	30%	32%	36%	33%	34%	30%
De países en desarrollo	76%	72%	73%	74%	72%	70%	68%	64%	67%	66%	70%

15. Un factor que contribuyó a que disminuyera el número de voluntarios procedentes de países en desarrollo, como se observa en el cuadro 1, fue que algunos países industrializados han estado "financiando totalmente" entre el 5 y el 8% del total de voluntarios en activo (362 en 1999, 272 en 2002 y 165 en el primer semestre de 2003), básicamente a sus propios nacionales, aunque algunos donantes también han proporcionado financiación total a voluntarios de países en desarrollo (52 hasta la fecha). A pesar de estos esfuerzos y en vista de las ventajas de la financiación total, el Inspector subraya la importancia de que se siga alentando a los donantes a que también proporcionen financiación total para los voluntarios de países en desarrollo, a fin de mantener el mayor equilibrio geográfico posible.

16. Otro factor que ha de tenerse en cuenta es la proporción aún más baja de candidatos de países industrializados y de países en desarrollo en la lista, que es la principal fuente para reclutar voluntarios. A finales de 2002, de los 4.207 candidatos de la lista 61% eran de países en desarrollo y el 39% restante

de países industrializados. Para mediados de 2003, el porcentaje de candidatos de países en desarrollo había aumentado en 1,8% porque, en previsión de reclutamientos futuros, la lista se llenó de candidatos de una región específica.

17. También podría aumentar el número de nacionalidades incluidas en la lista de candidatos (169) y de voluntarios en activo (158), ya que 38 países no tenían representación alguna y 41 tenían menos de tres candidatos. Por el contrario, otros países estaban muy representados. Los diez primeros, con más de 100 candidatos, eran: Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, India, Italia, Japón, Kenya, Nepal y Reino Unido.

18. Las autoridades del Programa de VNU señalaron que el objetivo era alcanzar una proporción de 1 ó 2 voluntarios de países industrializados por cada 3 de países en desarrollo. Sin embargo, no está claro en qué se basa esta proporción. Por consiguiente, a juicio del Inspector, los VNU deberían tratar de pedir orientación a la Junta Ejecutiva del PNUD sobre cuál es la representación más apropiada de voluntarios procedentes de países en desarrollo y de países industrializados.

B. Progresos alcanzados en la representación por sexo

19 La representación de la mujer entre los voluntarios en activo ha aumentado apreciablemente en los últimos 11 años: del 22% en 1992 al 37% en 2002, como se observa en el cuadro que sigue. Aunque el personal directivo del Programa de VNU indicó que había establecido una proporción de entre 40/60 y 60/40, esto no coincide con el objetivo aprobado por las Naciones Unidas de una representación por sexo del 50%. De hecho, el Inspector señaló que no se había registrado cambio alguno en la representación por géneros desde 1998.

Cuadro 2

Representación por géneros (1992 a 2002)

(En porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Mujeres	22	26	27	30	33	35	37	36	35	37	37
Hombres	78	74	73	70	67	65	63	64	65	63	63

20. La falta de progresos en los últimos años se explicó por el incremento en la participación del programa en misiones de mantenimiento de la paz, en las que participan menos mujeres en comparación con las actividades de desarrollo. En el momento de realizar este examen, los porcentajes más elevados de mujeres entre los voluntarios que participaban en actividades de desarrollo, por zona geográfica, se registraron en América Latina (50/50) y la región árabe (44/54), seguidos de Europa y los países de la CEI (40/60) y Asia (36/64), mientras que el porcentaje más bajo correspondió a África (31/69)¹¹.

21. A pesar de las dificultades para encontrar a mujeres de países en desarrollo dispuestas a aceptar asignaciones de larga duración, el Inspector considera que los VNU deberían mostrar más dinamismo y llevar a cabo campañas especiales para captar mujeres en determinados países.

¹¹ Cifras del 19 de septiembre de 2003, fecha de la última reunión del personal superior en que se habló de este tema.

C. Participación de la joven generación como voluntarios

22. El Inspector evaluó también el requisito establecido en la resolución de la Asamblea General de lograr "la participación activa de la joven generación" como voluntarios, a la luz de las preocupaciones expresadas por algunas organizaciones que cooperan con los VNU, en el sentido de que las elevadas normas de reclutamiento fijadas por el programa impiden que los jóvenes presten sus servicios¹². El Inspector consideró justificada esta preocupación dado que el promedio de edad de los voluntarios en activo era de 39 años y su experiencia laboral de diez años y que el 90% de los VNU internacionales eran licenciados universitarios o poseían un diploma equivalente.

23. El personal superior del programa de VNU aclaró que ni el mandato original de promover la participación de la joven generación ni el requisito de un mínimo de cinco años de experiencia laboral habían cambiado. Sin embargo, se reconoció que se había producido un cambio en la segunda mitad de los años ochenta, cuando se introdujo el término "VNU especialista" para atender la demanda de personal más calificado/experimentado planteada por los países beneficiarios.

24. A fin de mejorar la participación de la joven generación, en 2000 los VNU establecieron un programa experimental de pasantías, en cooperación con Italia. Hasta la fecha, 55 VNU contratados como pasantes han sido enviados a más de 30 países con asignaciones de 12 meses. Los VNU también han negociado con el país donante la financiación de contratados en prácticas de países en desarrollo para el futuro. Otros países han mostrado interés en participar en este programa. El Programa de VNU también ha establecido varios proyectos con universidades para la participación de jóvenes en actividades de voluntariado en zonas pobres. El Inspector ha tomado buena nota de estos esfuerzos por incrementar la participación de los jóvenes en las actividades de voluntariado y considera que deberían ampliarse en el futuro especificando determinados tipos de actividad o funciones menos complejas para que los más jóvenes puedan desempeñarse como voluntarios en activo y no sólo para realizar pasantías.

D. Una adecuada combinación de tareas para voluntarios

25. Los mencionados 5.432 voluntarios de 2002 realizaron 5.554 tareas, de las cuales 67% fueron internacionales y 33%, nacionales. El número de VNU nacionales ha aumentado apreciablemente desde 1996 cuando esta modalidad se encontraba en su fase inicial. Los voluntarios nacionales no sólo son cuatro veces menos costosos que sus homólogos internacionales sino que pueden influir significativamente en los proyectos de movilización de la comunidad, dado su conocimiento de las condiciones locales. Por su parte, los voluntarios internacionales pueden aportar conocimientos que no estén disponibles en el país y contribuir a la creación de capacidad nacional.

26. El logro de una combinación adecuada de voluntarios nacionales e internacionales sería la opción más eficaz en función de los costos para el empleo de VNU. Algunos importantes asociados del Programa de VNU, como el PNUD y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), emplean a una mayor proporción de VNU nacionales. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también está utilizando cada vez más a voluntarios nacionales¹³. Sin embargo, en muchos países todavía no se han utilizado los servicios de los VNU nacionales. En 2002, no había VNU nacionales en 55 países.

Véase la recomendación 1.

¹² Francesca Taylor, "Second follow-up review of UNV collaboration with cooperating organisations" (diciembre de 2001), pág. 10.

¹³ Asignaciones nacionales de VNU en 2002: PNUD/VNU 53%; ACNUR 28%; UNOPS 65%.

E. El concepto y el costo del voluntariado: ¿son los VNU una alternativa al personal del sistema de las Naciones Unidas?

27. El Inspector ha observado que, en lo que respecta al concepto y al costo del voluntariado, hay una gran variedad de ideas distintas y de opiniones contradictorias, que es necesario abordar. Algunos organismos que cooperan con los VNU opinan que el afán de lucro personal podría minar la idea del voluntariado. También se ha considerado el riesgo de que se considere a los voluntarios "mano de obra barata" y una opción frente al personal del sistema de las Naciones Unidas.

28. A pesar de los méritos y logros de los VNU, en el "Segundo examen de seguimiento de la colaboración del programa de los VNU con las organizaciones con que coopera", realizado por un consultor particular en 2001, se señaló que algunas organizaciones consideraban

que es muy difícil aplicar el término "voluntario" a los voluntarios internacionales de las Naciones Unidas contratados en países en desarrollo y que participan en intercambios Sur-Sur. Esto se debe a que probablemente su principal motivación sea comprensiblemente el lucro dada la diferencia en la cuantía de los sueldos entre lo que ofrece el Programa de VNU y lo que podrían ganar en su propio país... ahora son más los voluntarios de las Naciones Unidas procedentes del Norte que se sienten motivados por la misma razón debido a la mejora de las condiciones que ofrece el Programa.

En el mismo examen se señalaba a renglón seguido que la cuestión de que se utilizase a los VNU como mano de obra barata en lugar de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico o de categoría superior de las Naciones Unidas se debía a que los elevados criterios en materia de instrucción y profesionalidad establecidos en la actualidad por los VNU para la captación de voluntarios de las Naciones Unidas muchas veces podían hacer atractivo para las organizaciones de las Naciones Unidas emplearlos como expertos profesionales eficaces a menos costo y no por cualquier motivo razonable relacionado con su condición de voluntarios¹⁴.

29. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI), en una reciente auditoría acerca del uso de los VNU en el ACNUR¹⁵ expresó preocupación por que la utilización de los voluntarios pudiera estar motivada por la búsqueda de una fuente de mano de obra de bajo costo, especialmente a la luz de la actual situación financiera del ACNUR. A juicio de la Oficina, esto podía socavar la idea del voluntariado. La OSSI también afirmó que, teniendo en cuenta que el promedio de edad de un voluntario de las Naciones Unidas era de 39 años, y que más del 60% eran nacionales de países en desarrollo en que las escalas salariales eran por regla general bajas en comparación con lo que recibían normalmente los VNU, el término voluntario podía tener distintos significados para distintas personas.

30. Es cierto que en los últimos años cada vez más organismos de las Naciones Unidas han recurrido al uso de VNU para cubrir sus crecientes necesidades de dotación de personal y para compensar los recortes de personal. Aunque ésta no es la consideración primordial, el hecho es que los VNU son eficaces en función de los costos, pueden realizar el mismo trabajo que el personal de las Naciones Unidas por menos sueldo y pueden ser enviados a destino en poco tiempo sin las limitaciones del prolongado proceso de contratación de las Naciones Unidas. Si bien los VNU no son miembros del personal, a menudo se les utiliza para que se encarguen de algunas funciones básicas de los organismos. En el desempeño de sus

¹⁴ Taylor, *loc. cit.*, págs. 9 y 10.

¹⁵ Informe de la auditoría 02/025 de 28 de noviembre de 2002, párrs. 13 y 14 a 18.

funciones, los VNU están obligados a respetar unas Reglas de Conducta que son muy parecidas a las del personal ordinario.

31. El Secretario General, en su informe sobre la participación de los Voluntarios de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz, aunque también reconoció que "pese a que la eficacia en función de los costos de la modalidad de los VNU es un factor importante que se ha de tomar en consideración a la hora de planificar las necesidades específicas de personal de una misión", añadió que "no se considera que este factor sea la característica determinante de los puntos fuertes del programa... la contribución clave del programa de los VNU estriba en su capacidad de movilizar rápidamente a voluntarios de distintos países que poseen las aptitudes y la experiencia necesarias para desempeñar funciones esenciales para las operaciones externas y respaldarlas sobre el terreno"¹⁶. Otras organizaciones de las Naciones Unidas que colaboran con los VNU, entrevistadas por la DCI, coincidieron con esta afirmación.

32. El ACNUR constata las ventajas del uso de VNU en su Presupuesto Anual por Programas para 2004¹⁷ de la siguiente manera:

Como el despliegue de VNU internacionales resultó tener éxito y se incorporó en la práctica, la apreciación de su actuación profesional se fue extendiendo, al igual que la dependencia del ACNUR de los VNU en un grado tal que es más de lo que podría esperarse normalmente de "voluntarios". Asimismo, el ACNUR ha recurrido cada vez más a VNU nacionales, cuyo despliegue es más sencillo y menos costoso en comparación con los VNU internacionales.

33. Por otro lado, en el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas¹⁸, en referencia a la utilización de los VNU en estas operaciones, se advirtió "su utilización como mano de obra barata corrompe el programa y puede ser perjudicial para el espíritu de la misión", ya que los VNU "trabajan junto con colegas que tienen un sueldo tres o cuatro veces superior por cumplir funciones similares".

34. En un estudio de viabilidad realizado en 1970, antes de la creación de los VNU¹⁹, se define al voluntario como una persona cuya "aspiración a un mundo mejor lleva implícito el deseo de trabajar por él" y una persona "que presta servicios sin ánimo de lucro" y se estimaban los gastos locales de subsistencia de un voluntario (internacional)²⁰ entre 1.500 y 3.000 dólares de los EE.UU. anuales. Este cálculo se basó en el promedio de gastos de muchas organizaciones que a la sazón enviaban voluntarios, teniendo en cuenta la aportación que se esperaba recibir de algunos gobiernos beneficiarios para sufragar esos gastos. En 2002, la prestación de sustento para los voluntarios ascendió a 18.000 dólares de los EE.UU. para los voluntarios internacionales y 6.200 para los nacionales. Teniendo en cuenta los demás gastos²¹, el costo total por voluntario se eleva a 35.400 dólares de los EE.UU. para los VNU

¹⁶ A/55/697, de 18 de diciembre de 2000, párrs. 18 y 19.

¹⁷ A/AC.96/979, de 25 de agosto de 2003, párr. 66.

¹⁸ A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párr. 142.

¹⁹ E/4790, de 14 de abril de 1970, "Posibilidad de crear un cuerpo internacional de voluntarios para el desarrollo", párrs. 6 y 7.

²⁰ La modalidad nacional es muy reciente.

²¹ Los gastos no periódicos relacionados con el viaje de ida y vuelta al lugar de destino, el subsidio de instalación y reinstalación, el seguro médico y de vida y los gastos de evacuación por razones de salud o

internacionales y 8.400 para los nacionales. El personal directivo de los VNU explicó este significativo aumento de la prestación para los voluntarios en parte por la decisión adoptada en 1998 de racionalizar la administración de diversas prestaciones (vivienda, agua, electricidad y transporte) de las que se ocupaba localmente el PNUD, mediante su conversión a moneda, proceso que aumentó la prestación de sustento de los voluntarios en 30 ó 40%, y en parte por el ajuste anual que se basa en una inflación media del 5% anual.

35. Está claro que los VNU cuestan menos que el personal de las Naciones Unidas. En 2002 el sueldo neto anual de un miembro del personal de las Naciones Unidas de categoría P-2, grado I, sin ajuste por lugar de destino y para una persona soltera, con exclusión de otros gastos de personal, se elevaba a 40.191 dólares de los EE.UU.²² Los cálculos que incluyen el ajuste por lugar de destino y el subsidio de alquiler para hacer que sea comparable a la prestación de sustento para los voluntarios eleva esta cifra a alrededor de 55.000 dólares de los EE.UU.²³. Si se tienen en cuenta otros gastos de personal y el sueldo bruto, la diferencia es aún mayor.

36. Respondiendo a una pregunta del Inspector, el personal directivo de los VNU dijo que nunca se había hecho una comparación con los subsidios pagados por los organismos internacionales que envían voluntarios; sin embargo, podía ser cierto que, en la comparación, se revelase que los VNU reciben subsidios más altos, probablemente por la conversión a la moneda local. De hecho, el consultor contratado para examinar las condiciones de servicio de los VNU se dedicó también a analizar los subsidios por costo de la vida que perciben los voluntarios en cada país, tomando como base de comparación el sueldo de los funcionarios nacionales. El consultor observó algunas discrepancias, que el Programa de los VNU trató de corregir, pero en vista de los señalamientos hechos por los administradores de las oficinas exteriores del PNUD, la cuestión se sigue examinando.

37. Otro asunto que hay que aclarar es el del papel y las funciones de los VNU. En el informe ya mencionado de la OSSI se afirma que suele haber una gran diferencia o incluso una contradicción entre las responsabilidades que se confían a los VNU y la autoridad que se delega en ellos. En un país en particular, la OSSI descubrió que los VNU constituían aproximadamente un 35% del personal del ACNUR y se ocupaban de muy diversas actividades, incluidas las funciones básicas de organización y gestión administrativa y financiera de las oficinas exteriores, pese a que es sabido que normalmente a los voluntarios no deberían confiárseles la autoridad financiera ni la responsabilidad de supervisión²⁴. Por consiguiente, la OSSI recomendó, con el apoyo de la Junta de Auditores²⁵, que se estableciera una política clara con respecto a las funciones y responsabilidades de los VNU empleados por el ACNUR.

38. Algunas organizaciones de cooperación expresaron también su preocupación por casos específicos de voluntarios de las Naciones Unidas reclutados por ellos, a los que no se les había permitido

de seguridad se elevan a una media de 17.400 dólares de los EE.UU. para los voluntarios internacionales y 2.600 dólares para los voluntarios nacionales.

²² ST/IC/2002/8, de 5 de marzo de 2002.

²³ Estimaciones de los VNU y la DCI.

²⁴ Informe de la comprobación de cuentas 02/025, párrs. 11 y 12.

²⁵ A/AC.96/978, de 21 de agosto de 2003, "Informe de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas sobre los estados financieros de los fondos de contribuciones voluntarias administrados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, correspondientes al año terminado el 31 de diciembre de 2002", párr. 84.

desempeñar eficazmente sus funciones o se les había prohibido participar en debates sobre política general por su condición de voluntarios²⁶.

39. Atendiendo a las recomendaciones formuladas en la comprobación de cuentas, el ACNUR redactó unas directrices sobre la utilización de los VNU que podrían resultar útiles a los VNU y a otras organizaciones colaboradoras que emplean a un gran número de VNU y hacen frente a problemas similares. Estas directrices podrían aprobarse y añadirse a los *memoranda* de entendimiento que se están preparando actualmente con diversos colaboradores de los VNU. Sin embargo, en el memorando de entendimiento que se firmó recientemente con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) no se abordó la cuestión de las funciones y responsabilidades de los VNU.

40. La cuestión de las prerrogativas e inmunidades de los VNU en el desempeño de sus funciones tiene suma importancia, sobre todo dada la situación imperante en materia de seguridad. A los VNU no se los considera automáticamente funcionarios en el sentido de lo dispuesto en los artículos V y VII de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas o en los artículos VI y VIII de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados. Sin embargo, en algunos acuerdos específicos por países algunos Estados Miembros han aceptado conceder a los VNU la misma condición jurídica, prerrogativas e inmunidades que a los funcionarios de las Naciones Unidas. Según los acuerdos básicos modelos de asistencia del PNUD, los VNU son tratados como personas que prestan servicios y se les otorga el mismo trato que a los funcionarios de las Naciones Unidas. Aunque a los VNU también se los considera personas que prestan servicios de conformidad con los acuerdos básicos modelos de cooperación del UNICEF, sólo se les reconocen determinadas prerrogativas e inmunidades.

41. A juicio del Inspector es imprescindible establecer una clara definición de la cuestión de la condición jurídica, las prerrogativas e inmunidades de los VNU que trabajan en las Naciones Unidas, sus fondos y programas y los organismos especializados en cada país de asignación. Los *memoranda* de entendimiento con los colaboradores de los VNU deberían delimitar claramente las responsabilidades respectivas de los VNU y del PNUD, así como del organismo que envía y está representado en el país al negociar con el gobierno anfitrión lo referente a la concesión de prerrogativas e inmunidades a los VNU en activo.

Véase la recomendación 2.

F. Una lista eficaz en función de los costos

42. A los VNU se los recluta principalmente por la lista informatizada de VNU. En 2002, un 80% de los nuevos VNU reclutados procedían de la lista, es decir, un 13% más que el año anterior. Otras formas de reclutamiento son la local, en el país de asignación, realizada por los asociados en el proyecto (un 10% de los voluntarios nuevos en 2002); las campañas especiales destinadas a crear reservas para cubrir demandas previstas o puestos difíciles de ocupar mediante la publicación de anuncios en la página en Internet de los VNU, los sitios de búsqueda de empleo o con la colaboración de asociados (8% de los nuevos reclutados en 2002); y el recurso a la contratación externa, por medio de los asociados, en los casos de reclutamiento masivo para operaciones especiales (un 2% en 2002).

43. En 2001, el Programa de VNU introdujo un sistema de solicitud en línea que permitía introducir automáticamente en el sistema las solicitudes que se envían por Internet con una manipulación mínima. Un año después, a finales de 2002, el reclutamiento por Internet representaba un 3% de los nuevos VNU y, a fines de mayo de 2003, los reclutados por Internet representaban un 7% del total. Con el sistema de

²⁶ Taylor, *loc. cit.*, pág. 10.

solicitud en línea, el programa de los VNU ha ampliado su capacidad de divulgación y ha simplificado la tramitación de las solicitudes.

44. El Centro de Tramitación de Chipre en Nicosia administra la lista desde 1994, cuando el programa de VNU decidió encargar al Centro, mediante contrato, el asiento del gran volumen de datos sobre solicitantes de ingreso en el voluntariado. En la actualidad son nueve los empleados locales que trabajan bajo contrato de servicio con los VNU. Estos empleados contestan a las solicitudes de información, evalúan, archivan e inscriben en la lista las solicitudes para voluntarios internacionales, mantienen la lista actualizada y prestan servicios profesionales concretos.

45. Los voluntarios nacionales no figuran en la lista del Centro de Chipre sino en la del Grupo de Elaboración de Programas y Operaciones en la sede de Bonn. Para un futuro próximo se prevé que haya una lista en cada lugar, por lo que es posible que, con el aumento de la proporción de voluntarios nacionales, disminuya el papel que desempeña el Centro de Chipre.

46. La eficacia en función de los costos de este Centro se puso en duda en una auditoría realizada por la OAPR del PNUD en 1997 y en 1998 se contrató a un consultor para que formulase recomendaciones, entre las que figuraba el mantenimiento del Centro de Chipre y la reasignación de responsabilidades administrativas a los miembros del equipo a fin de reducir los gastos administrativos. El resultado fue una reducción de los gastos de funcionamiento de 382.000 dólares de los EE.UU. en 1997 a 233.000 dólares de los EE.UU. en el presupuesto aprobado para 2003.

47. En el contexto del presente examen, el Inspector volvió a evaluar la eficacia en función de los costos del Centro, esta vez a la luz de las repercusiones del nuevo sistema de envío de solicitudes en línea. Se examinaron, entre otras cosas, los procesos y sistemas en vigor, la composición de la lista y la capacidad para estar a la altura de los objetivos y las demandas actuales, la dotación de personal, la distribución de la carga de trabajo y la gestión del tiempo. Al parecer el Centro estaba bien dirigido y aplicaba controles eficaces. Sin embargo, el Inspector consideró que habrá que mejorar la composición de la lista en cuanto a la representación por género y países aplicando una política más dinámica y no una política convencional. Tal vez sea necesario también examinar la dotación de personal de la oficina, teniendo en cuenta los incrementos de productividad logrados. Además de los indicadores actuales sobre el número de solicitudes tramitadas y la fuente de selección de los candidatos, el responsable de la lista debía introducir indicadores de costo y de tiempo y seguir de cerca su evolución a fin de medir y evaluar mejor la eficacia de las operaciones. El Programa de VNU observó que al confeccionar la lista de candidatos del programa siempre se había procurado mantener el equilibrio entre los métodos de reclutamiento dinámico y convencional y que el factor clave era la demanda prevista de especialidades en los voluntarios. Una vez al año se lleva a cabo un ejercicio de planificación del reclutamiento, que se vuelve a ajustar a medida que va siendo necesario.

48. Los efectos del nuevo sistema de envío de solicitudes en línea podrían ser importantes. Según los resultados de la encuesta llevada a cabo por la DCI, las solicitudes presentadas en la Web se tramitan cuatro veces más rápido que las solicitudes impresas. Si se tiene en cuenta que alrededor del 50% de las solicitudes inscritas en la lista en 2002 se recibieron por Internet y que su introducción en la lista representa aproximadamente la cuarta parte del volumen de trabajo de la oficina, el aumento de la productividad resultante es del orden del 9%.

49. Por otra parte, aunque la automatización ha incrementado el número de operaciones realizadas, especialmente con la introducción en 2000 de los cuestionarios en línea, los costos de tramitación han

disminuido considerablemente. En 2002, se calculaba que el costo de tramitación de cada solicitud recibida era de 5 dólares de los EE.UU. frente a 53 dólares en 1997²⁷.

50. El costo medio de cada solicitud inscrita en la lista en 2002 (67 dólares de los EE.UU.²⁸ por candidato) aún puede rebajarse mediante una utilización más intensiva del sistema de solicitud en línea. Por consiguiente, en lugar de ofrecer a los candidatos el sistema de solicitud en línea como opción, los VNU deberían promoverlo activamente, dentro de los límites impuestos por la disponibilidad de acceso informático.

51. Desde el punto de vista técnico, un grupo de expertos de la secretaría calificó "el sistema de Voluntarios de las Naciones Unidas que apoya la inscripción, identificación y administración de Voluntarios de las Naciones Unidas como probablemente el mejor programa de gestión de recursos humanos comparable elaborado en la organización hasta la fecha"²⁹.

Véase la recomendación 3.

G. Tiempo requerido para el envío a destino

52. En cualquier proceso de reclutamiento sobre el terreno supone un reto importante la contratación de personal calificado en el período más breve posible, al tiempo que se realiza un rápido despliegue en situaciones de emergencia. Según un muestreo de asignaciones de 2002, un 80% de los voluntarios internacionales que participaron en actividades de desarrollo fueron seleccionados/enviados sobre el terreno en un plazo de dos meses, y el resto en un plazo de hasta siete meses. Para las categorías de socorro humanitario, mantenimiento de la paz, etc., un 52% fueron reclutados en un mes, un 34% en dos meses y un 8% en un plazo de entre 2 y 4 meses.

53. Los asociados de los VNU entrevistados por la DCI destacaron como uno de los principales puntos fuertes del programa su capacidad para desplegar personal calificado en un período de tiempo muy corto. El DOMP afirmó en su respuesta al cuestionario de la DCI que, en su experiencia, el proceso de reclutamiento podía agilizarse si los VNU participaran desde el primer momento en la planificación e inicio de la misión. La experiencia de los VNU en la inscripción en la lista y despliegue de personal podría servir de gran ayuda al DOMP en la preselección del personal y su mantenimiento a la espera para la fase de inicio de una misión.

54. Aunque en general está satisfecho con la eficiencia del proceso de envío a destino, el Inspector considera que existe la posibilidad de mejorarlo aún más. En primer lugar, el actual sistema de localización para el envío de voluntarios a destino no permite detectar retrasos en el proceso, que al parecer ocurren sobre todo en las fases de consulta con los gobiernos beneficiarios y en la indagación sobre la disponibilidad de los candidatos, que en la actualidad tiene lugar después de aceptar al candidato. Aunque el proceso de autorización está fuera del control de los VNU, si se hiciera la comprobación de la disponibilidad antes de iniciar el proceso o paralelamente al proceso de aceptación del candidato, se ahorraría tiempo y recursos que de otro modo se malgastan. En 2002, hubo que retirar un 7% de las

²⁷ Gastos de 2002 = 192.370 dólares de los EE.UU.: 35.586 (5.786 solicitudes registradas + 29.800 cuestionarios en línea recibidos) = 5,4 dólares de los EE.UU.; gastos de 1997 = 382.000 dólares de los EE.UU.: 7.152 solicitudes registradas = 53 dólares de los EE.UU.

²⁸ Gastos de 2002 = 192.370 dólares de los EE.UU.: 2.892 (1.940 solicitudes rellenas a mano + 952 solicitudes enviadas por Internet incluidas en la lista) = 66,5 dólares de los EE.UU.

²⁹ DP/2002/18, de 8 de abril de 2002, párr. 59.

propuestas debido a que no se recibió respuesta de esos candidatos o a que en ese momento no estaban disponibles. Los funcionarios del Programa de VNU explicaron que la comprobación de la disponibilidad de los candidatos desde los primeros momentos podría crear expectativas indebidas y decepción en caso de no aceptación por parte del Gobierno beneficiario. El Inspector opina que esto se podría resolver mediante una comunicación clara con los candidatos.

H. Diversidad de modalidades y condiciones de servicio

55. En 2002 había un 63,4% de especialistas internacionales, un 22,9% de especialistas nacionales, un 10,5% de trabajadores nacionales sobre el terreno, un 2,4% de trabajadores del UNISTAR³⁰, un 0,5% de trabajadores internacionales sobre el terreno y un 0,3% de trabajadores del TOKTEN³¹. Dentro de la categoría del personal asociado, desde 1999 más de 3.000 voluntarios han desempeñado funciones por medio de NetAid, el programa de voluntariado en línea de los VNU, sin mantener una relación contractual con el Programa.

56. Se han establecido las condiciones de servicio de los VNU que son especialistas internacionales (mayo de 1999), de los VNU nacionales (marzo de 1998) y los VNU destacados en el terreno (1993), pero no las de los trabajadores del TOKTEN o el UNISTAR. El examen de los documentos pertinentes no aclaró demasiado la diferencia entre las distintas modalidades. Reconociendo que la diversidad de modalidades y de condiciones de servicio originaba confusión y discrepancias sobre el terreno y podría dar lugar incluso a desigualdades en el trato, en 2003 los VNU adoptaron un nuevo modelo denominado "el cubo" conforme al cual las modalidades existentes se clasifican en función de: a) la experiencia y el tipo de asociación con el Programa (especialistas, pasantes o personal asociado); b) el origen y/o el destino (internacional, nacional); y c) la asociación con un programa, concepto o iniciativa particular (programa general, programa comunitario de intercambio, programa de empresas y del sector privado, Servicio de las Naciones Unidas de Tecnología de la Información (UNITeS)³² o TOKTEN).

57. Esta clasificación simplificada permitirá armonizar los derechos, aunque persistirán algunas diferencias para reflejar las distintas condiciones de servicio y las cualificaciones diferentes de los voluntarios que presten servicio. A juicio del Inspector, la revisión y la armonización de las condiciones de servicio y los derechos correspondientes a las distintas modalidades debería enmarcarse en la evaluación más amplia del concepto básico y el costo de los voluntarios que se propone en párrafos anteriores del presente informe.

I. Dirección de los voluntarios y apoyo que se les brinda

58. La dirección del Programa de VNU sobre el terreno y el apoyo a los voluntarios en activo son fundamentalmente, en el caso de las misiones de mantenimiento de la paz, responsabilidad de la Dependencia de Apoyo de los VNU o la dependencia administrativa de la misión, según se disponga en el memorando de entendimiento pertinente, o del equipo de la oficina del PNUD en el país.

³⁰ UNISTAR: voluntarios de empresas en misiones de asesoramiento a corto plazo, destacados en un país con arreglo a un contrato firmado por el Programa de VNU con la empresa.

³¹ TOKTEN: trabajadores expatriados que son residentes permanentes o ciudadanos de otro país y prestan servicio en su país de origen.

³² El UNITeS es un servicio de voluntariado cuyo objetivo es ayudar a superar la brecha digital entre el Norte y el Sur, creado por el Programa de VNU a petición del Secretario General.

59. La Dependencia de Apoyo del Programa para cada misión concreta cuenta con uno o dos voluntarios internacionales financiados por la misión y, en algunos casos, con un administrador de programas contratado con arreglo a un nombramiento de duración limitada para coordinar programas específicos. En 2002, el Programa tenía administradores de programas en cinco misiones de las Naciones Unidas.

60. El equipo de la oficina en el país se compone de uno o dos voluntarios internacionales que realizan funciones de oficiales de programas, y de un auxiliar de operaciones en el país. En septiembre de 2002, los VNU tenían 75 oficiales de programas que atendían a 79 países. Esos puestos se financiaban con cargo a recursos del PNUD y del Programa de VNU o íntegramente con fondos de los donantes. El criterio era nombrar a 1 oficial de programas por cada 20 voluntarios. La proporción real era de 1 por 31, y el número de voluntarios por oficial de programas fluctuaba entre 4 y un máximo de 60.

61. En el momento de finalizar el presente informe se indicó al Inspector que el citado criterio se había modificado. Con arreglo al nuevo concepto, los oficiales de programas no se asignan únicamente sobre la base del número de voluntarios que prestan servicio, sino también en función del número de voluntarios en reserva, la condición de país menos adelantado o no, el potencial del país y su importancia estratégica, los proyectos en ejecución, el índice "V" (resoluciones de las Naciones Unidas, visibilidad del Año Internacional de los Voluntarios, etc.) y el apoyo que se reciba del entorno. En octubre de 2003, la proporción de oficiales de programas por voluntarios se incrementó. Había 81 oficiales en 73 países y otros 7 en proceso de contratación, con lo que la proporción era de 1 por 23 y el número de voluntarios por oficial fluctuaba entre 3 y 60. De hecho, el nuevo concepto se aplicará siempre que se plantee la necesidad de contratar a un nuevo oficial de programas, ya sea para crear un nuevo puesto o para sustituir al que ya existe.

62. Las funciones del oficial de programas y del administrador de programas son básicamente las mismas, y difieren únicamente en el alcance de las actividades y la fuente de financiación. Su actuación se valora en el marco del sistema ordinario de evaluación de la actuación profesional del personal del Programa. En los casos en que no hay un oficial o un administrador de programas nombrado, como sucedió en el 40% de los países de destino en 2002³³, se designa a un coordinador en la oficina del PNUD en el país pertinente para que represente al Programa y se encargue de dirigir a los voluntarios. No se han determinado por escrito las responsabilidades del coordinador de los VNU, y no está clara la forma en que se evalúa la eficacia de esta función ni cuál es el apoyo real que se ofrece al 10% de voluntarios que prestan servicio en actividades de desarrollo sin la presencia de una oficina en el país.

63. El Inspector puso en duda la lógica de mantener a oficiales de programas en lugares en los que prestan servicio pocos voluntarios, y propuso que se evaluara la necesidad de mantener una presencia del Programa sobre el terreno frente a la posibilidad de recurrir al coordinador designado en la oficina del PNUD, en el supuesto de que pudiera desempeñar esas funciones con eficacia. Desde el punto de vista económico podría representar un ahorro, teniendo en cuenta que, independientemente de que se ofrecieran o no los servicios de un coordinador y de la calidad de éstos, las oficinas del PNUD en los países cobraban una tasa fija de gastos de apoyo del 2,5% con respecto a todos los voluntarios financiados o no por el PNUD. Sin embargo, se entiende que existen otras consideraciones al margen de las económicas, como por ejemplo la ventaja comparativa de la calidad de los servicios ofrecidos por un oficial a tiempo completo que, además, es voluntario y, por consiguiente, conoce mejor el Programa de VNU y puede defender mejor sus intereses.

³³ Oficiales de programas en 79 oficinas de países + administradores de programas en cinco misiones de mantenimiento de la paz = 84 de los 139 países de destino.

64. Consciente de la importancia de los oficiales de programas en su calidad de administradores de primera línea, el Programa de VNU, además de revisar la estrategia relativa a esos oficiales como se acaba de explicar, introdujo en junio de 2003 un programa de desarrollo de la capacidad destinado a mejorar la competencia de los equipos de las oficinas en los países para que desempeñaran eficazmente sus deberes y responsabilidades mediante el aprendizaje, la capacitación y la tutoría. Se han elaborado directrices para crear una lista de candidatos aptos y para la contratación de oficiales de programas.

65. El Inspector ha tomado nota de la mejora que supuso la introducción, en abril de 2003, del nuevo sistema de información periódica de los voluntarios, conforme al cual éstos pueden dar cuenta del apoyo y la asistencia que recibieron durante la misión en la que prestaron servicio.

J. Formación de voluntarios

66. Una de las funciones del oficial y del administrador de programas es informar a los voluntarios sobre sus funciones a su llegada al país e impartirles la capacitación pertinente. No existe una formación de carácter oficial para los voluntarios, ya que los costos pro forma de los VNU sólo incluyen una pequeña cantidad para el aprendizaje de los idiomas locales. La falta de formación es un problema recurrente en las evaluaciones de los VNU. La formación es fundamental en los casos en que los voluntarios trabajan de forma aislada y sin la supervisión directa de un oficial de programas de los VNU o de funcionarios de las Naciones Unidas.

67. A fin de abordar esta cuestión y de mejorar el apoyo que se ofrece a los oficiales de programas de VNU en los países, en el Informe del Administrador correspondiente a 2000-2001³⁴ se anunció que el Programa había confeccionado "un amplio formulario de entrevistas por países que serviría de orientación a los recién llegados a los VNU". Un año y medio después, el formulario todavía no se ha ultimado. Estaba ya casi listo para la reproducción cuando se decidió modificar su composición para abreviarlo y hacerlo más práctico. Aun así, este tipo de documentos informativos son por naturaleza demasiado generales para ofrecer una visión detallada de la misión concreta. Por consiguiente, es importante complementar la información general con sesiones de orientación y formación sobre el terreno que abarquen aspectos como la situación en el país, la presencia de las Naciones Unidas y el mandato de las distintas organizaciones, la misión concreta de los voluntarios y los procedimientos administrativos y de seguridad, así como la formación en el servicio.

68. Un examen de la descripción de las funciones y atribuciones de los oficiales y administradores de programas reveló que la tarea de organizar sesiones completas de información y orientación para los voluntarios recién llegados figuraba únicamente entre los deberes y responsabilidades de aquellos administradores de programas y oficiales de apoyo destinados a misiones de mantenimiento de la paz. En respuesta al cuestionario de la DCI, el DOMP confirmó que los VNU no estaban incluidos en los planes de formación de la Sección de Capacitación de Personal Civil del Servicio de Apoyo y Gestión del Personal de la sede ni en los de la misión, pero sí participaban en los cursos de formación introductoria destinados a los nuevos funcionarios. Sin lugar a dudas, se están adoptando medidas para formar a los voluntarios. En el memorando de entendimiento recientemente firmado con el DOMP se incluyó la necesidad de orientar y formar a los VNU destinados a misiones de las Naciones Unidas.

69. En las oficinas de países, esta responsabilidad se ha asignado a los oficiales de programas. No obstante, hay que velar por que se cumpla efectivamente esa condición; dicho cumplimiento se verificaría mediante el recién creado sistema de información de los voluntarios, que comprende un capítulo dedicado específicamente a esta cuestión. El primer paso sería capacitar a los oficiales de programas para que lleguen a ser instructores. Se había previsto organizar seis seminarios regionales sobre el terreno para

³⁴ DP/2002/18, párr. 65.

finales de 2003 y en 2004, y después cada dos años, a fin de garantizar el aprendizaje continuo de los oficiales de programas.

Véase la recomendación 4.

IV. ASOCIACIONES

70. El tercer objetivo del Plan de Actividades del Programa de VNU es lograr que éste se convierta en un programa con numerosos contactos y que se beneficie de sus relaciones y asociaciones estratégicas a nivel mundial, regional y con los países.

71. Sin lugar a dudas, el Programa ha conseguido establecer una amplia red de colaboradores y progresivamente se encamina a la divulgación, la diversificación y el aumento de la eficacia a nivel mundial. Tradicionalmente los VNU han colaborado con los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG. Aunque las Naciones Unidas, sus fondos y sus programas son, con mucho, el principal colaborador de los VNU, en los últimos años el Programa ha venido estudiando la posibilidad de crear nuevas asociaciones con la Unión Europea y otros colaboradores no tradicionales, como pueden ser las empresas transnacionales y empresas privadas nacionales, en actividades de desarrollo con voluntarios. Se han concertado o se están negociando acuerdos con varias de estas entidades. Algunos de ellos son recientes (por ejemplo, los firmados con el sector privado y las ONG), otros son antiguos y requieren una puesta al día (los acuerdos con organismos de cooperación) y otros se han demorado considerablemente (colaboradores de las Naciones Unidas) o progresan con lentitud (Unión Europea). El Inspector considera que estos acuerdos podrían fortalecer esta red de colaboradores y asegurar que todos los compromisos de los VNU se rijan por un marco común de normas y procedimientos de forma coherente.

72. Se observó que, a raíz del Año Internacional de los Voluntarios, se reforzó la colaboración con organismos nacionales de voluntarios y con organizaciones como la Asociación Internacional de Esfuerzos Voluntarios, la Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (CIVICUS), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Foro Empresarial Internacional Príncipe de Gales y la Unión Interparlamentaria.

A. Colaboradores en las Naciones Unidas

73. En 2002, los dos principales colaboradores del Programa, el PNUD y los gobiernos y las Naciones Unidas (en particular el DOMP), representaban el 48 y el 29%, respectivamente, del total de tareas asignadas a los VNU. Otros colaboradores importantes eran el ACNUR, con un 9% del total, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), con un 3%, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), con un 2% respectivamente.

74. El número de colaboradores de las Naciones Unidas ha disminuido con los años, y la distribución de tareas entre las distintas organizaciones se ha modificado. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fueron colaboradoras importantes durante el decenio de 1980, han dejado de serlo. En 2002, la FAO sólo empleó a 20 VNU y la OIT a 7. La explicación que se dio sobre esta menor utilización de VNU fue que, con el paso a la ejecución por parte de los gobiernos, había disminuido en general el número de actividades de proyectos sobre el terreno y de proyectos financiados por el PNUD. El personal directivo de los VNU reconoció la necesidad de potenciar la interacción con los colaboradores de las Naciones Unidas y se ha comprometido a mejorar esta situación, no sólo con respecto a la FAO y la OIT, con las que la cooperación ha disminuido en los últimos años, sino también con el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

75. Se han firmado o se están preparando *memoranda* de entendimiento con algunos de esos colaboradores. Por cada misión del DOMP en la que han prestado servicio los VNU, se han firmado acuerdos que abarcan la aplicación, las disposiciones financieras y las condiciones de servicio de los voluntarios. En noviembre de 2003 se firmó por fin un memorando de entendimiento mundial cuya ultimación estaba pendiente desde hacía más de tres años³⁵. Se firmó otro memorando con el ACNUR, aunque éste se limitaba al despliegue de voluntarios en operaciones de emergencia y repatriación. En el informe de la OSSI sobre el uso de VNU por el ACNUR a que se hace referencia en otros párrafos, se recomendaba la concertación de un nuevo memorando de entendimiento para definir un marco jurídico y de procedimiento que abarque a todas las categorías de VNU. En el momento de redactarse el presente informe, el acuerdo se encontraba en proceso de preparación. Otros dos, con el FNUAP y el PMA, estaban en una fase muy preliminar. Durante el decenio anterior se firmaron otros acuerdos, para fines muy concretos, con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

76. Es importante formular políticas, normas y acuerdos claros para la participación de los VNU en actividades con sus asociados de las Naciones Unidas. Por consiguiente, no debe seguir demorándose la ultimación de los memorandos de entendimiento, que son el instrumento ideal para tratar estas cuestiones. Los VNU también deberían establecer una red de coordinadores en el sistema de las Naciones Unidas y mantener el contacto con ellos a fin de seguir ofreciéndoles orientación sobre la gestión y la administración de los VNU y de difundir información.

B. Organizaciones de cooperación

77. En 2002, los VNU contaban con una red de 49 organismos de cooperación y centros nacionales de coordinación en países desarrollados y países en desarrollo que prestaban apoyo movilizando voluntarios y recursos para la lista general de VNU y las actividades especiales de reclutamiento del Programa, sin costo alguno para éste. Dichos organismos de cooperación pueden ser tanto una ONG como un departamento ministerial, y también revisten importancia para el Programa a la hora de promover la colaboración con los gobiernos donantes respectivos.

78. Los VNU han firmado acuerdos con la mayoría de esos organismos, en los que se definen las responsabilidades que competen a cada parte. Sin embargo, algunos de los acuerdos han quedado obsoletos y requieren una reforma si se quiere evitar que surjan malos entendidos acerca del papel que corresponde a los VNU. Estos malos entendidos se han puesto de manifiesto en varias evaluaciones realizadas por consultores externos. Puesto que se trata de una esfera que se ha evaluado mucho y que ha sido objeto de numerosas recomendaciones, el Inspector se limita aquí a recomendar que se pongan al día los acuerdos vigentes con los principales organismos de cooperación.

Véase la recomendación 5.

³⁵ En 2000, el DOMP y el Programa de VNU ya mantenían conversaciones para la concertación de un memorando de entendimiento de carácter general (A/55/305, S/2000/809), párr. 142.

V. DIRECCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y ESTRUCTURA

79. La dirección de los VNU, que es un programa del PNUD, dimana de la Junta Ejecutiva y del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD. Cada dos años, la Junta Ejecutiva examina el informe del Administrador sobre los VNU, que es presentado por su Coordinador Ejecutivo. Un examen de los debates y las decisiones pertinentes de la Junta Ejecutiva desde 1998 hasta la fecha pone de manifiesto el apoyo generalizado de ésta a las actividades de los VNU, pero también una orientación más limitada en lo que respecta a las cuestiones programáticas o financieras. Ello se debe, por un lado, a que el sistema de planificación de programas, evaluación y presentación de informes de los VNU está integrado en el sistema del PNUD y, por otro, a que el informe del Administrador no es lo suficientemente detallado como para dar lugar a un debate de fondo sobre cuestiones de programación y gestión.

80. Al margen de este informe bienal a la Junta Ejecutiva del PNUD, los VNU solían organizar reuniones intergubernamentales cada cinco años, pero éstas sólo tenían carácter consultivo y se interrumpieron por motivos de rentabilidad tras la última reunión, celebrada en 1997.

81. La gestión diaria se encomienda al Coordinador Ejecutivo, nombrado por el Administrador del PNUD, que lo es también del Programa de VNU con arreglo a lo establecido en la resolución pertinente de la Asamblea General³⁶. El Coordinador Ejecutivo, cuyo cargo tiene la categoría D-2, debe promover y coordinar el reclutamiento, la selección, la formación y la gestión administrativa de las actividades de los VNU. Posee plena autoridad a efectos administrativos y de programación y asume por delegación funciones de autenticación y aprobación para autorizar y notificar los gastos, lo cual incluye el mantenimiento de cuentas y registros contables separados y la preparación de los estados financieros. Las únicas excepciones a esta delegación de facultades son la firma de los acuerdos sobre fondos fiduciarios, las adquisiciones por valor de más de 300.000 dólares de los EE.UU. y la contratación y el ascenso de funcionarios internacionales de las series 100 y 200 del Estatuto y el Reglamento del Personal.

82. Un Coordinador Ejecutivo Adjunto asiste al Coordinador Ejecutivo. En los últimos años, las responsabilidades de ambos se repartían de modo que, en la práctica, el Coordinador Ejecutivo se ocupaba principalmente de las cuestiones externas, y el Adjunto se centraba más en la administración interna. Aunque esta distribución del trabajo ha funcionado bien, nunca se ha oficializado por escrito. El Inspector considera que, sea cual sea la división de responsabilidades que se acuerde en el futuro, debería expresarse por escrito y darse a conocer a todas las partes interesadas.

83. A pesar de la vinculación del Programa al PNUD, el Coordinador Ejecutivo de los VNU no participaba en las reuniones de administración estratégica del PNUD que se celebraban cada dos semanas. Sin embargo, desde noviembre de 2002, el Coordinador Ejecutivo y su Adjunto empezaron a asistir por videoconferencia a las reuniones de los equipos de dirección del PNUD. El Inspector considera que se ha dado el primer paso hacia una dirección colectiva VNU/PNUD más activa, que ha de ser el rumbo a seguir, además de las visitas que los funcionarios superiores puedan realizar a las sedes respectivas.

84. Las consultas administrativas del personal directivo de los VNU se efectúan por intermedio del Equipo básico de gestión y las reuniones del personal directivo. El Equipo se instituyó en octubre de 2002 como un grupo reducido de seis administradores de alto nivel, básicamente de la categoría D-1 y superiores³⁷, con el objeto de prestar apoyo a los mecanismos existentes de adopción de decisiones

³⁶ Resolución 2659 (XXV).

³⁷ Los participantes en las reuniones del Equipo básico de gestión -por teleconferencia- son, además del Coordinador Ejecutivo y su Adjunto, el Jefe del Grupo de Elaboración de Programas y Operaciones, el

estratégicas y de celebrar reuniones mensuales. Las reuniones del personal directivo, en las que participan todos los jefes de grupo, sección y dependencia, también se celebrarán todos los meses y servirán para intercambiar información y realizar consultas; además serán una importante caja de resonancia de las cuestiones sustantivas y operacionales. Cada trimestre, en esas reuniones se debería examinar la ejecución del Plan de Actividades del Programa de VNU.

85. Se preparan resúmenes de las reuniones, que se comunican a todo el personal. Una ojeada a esos resúmenes denota la necesidad de aumentar la frecuencia de las reuniones y mejorar su eficacia estableciendo una periodicidad, adoptando un programa más centrado en la ejecución del Plan de Actividades y haciendo un seguimiento periódico para informar sobre las medidas adoptadas. En realidad, en 2002 solamente se celebraron cinco reuniones del personal directivo y tres del Equipo básico de gestión, y en 2003, cuatro reuniones del personal directivo y seis del Equipo.

86. Las reuniones del personal directivo y del Equipo sólo pueden formular recomendaciones, ya que las decisiones que adoptan, en última instancia, los más altos funcionarios administrativos, se comunican al personal por correo electrónico. El Programa de VNU no dispone de un sistema estructurado para publicar, difundir y archivar las decisiones administrativas. Se ha comunicado al Inspector que, a raíz de las consultas celebradas en el proceso de preparación del presente informe, se ha decidido introducir un sistema de este tipo.

87. Todos los años se organiza en febrero una jornada de reflexión del personal de un día de duración, seguida de otra, para los altos funcionarios administrativos, que dura tres días. En la primera se examinan principalmente cuestiones administrativas y de personal con la participación de la Asociación del Personal, mientras que la segunda se centra en cuestiones estratégicas y de política. Además de estos contactos extraoficiales con los representantes del personal, se celebran reuniones oficiales con la Asociación del Personal dos veces al año. Es un hecho reconocido que la difunta Coordinadora Ejecutiva había dotado al Programa de un estilo de gestión dinámico y de participación.

88. La estructura actual de los VNU se estableció en julio de 2000, en relación con la necesidad de integrar los servicios de forma más eficaz, ajustar los procesos y estimular las sinergias entre las distintas dependencias. Antes de esto, un análisis de la organización del trabajo realizado en 1997, tras el traslado de Ginebra a Bonn, había dado lugar a una reorganización radical de los procesos y funciones, pero no a cambios estructurales.

89. La estructura adoptada en 2000 ha permanecido básicamente igual, con un reajuste de las funciones dentro del Grupo de Servicios de Apoyo en 2001 para reforzar la función de recursos humanos, y más recientemente, en 2003, para trasladar las funciones de la Dependencia de Servicios Generales a la Oficina del Director del Grupo de Servicios de Apoyo. El único cambio estructural importante se introdujo en julio de 2002, cuando se transfirió a Bonn a una parte de la Dependencia de Ayuda Humanitaria, con sede en Ginebra. Se ha mantenido una pequeña representación en esa ciudad.

90. Conforme a su organigrama (véase anexo), actualmente el Programa de VNU se estructura en tres grandes grupos o servicios. Las funciones de los distintos grupos se dan a conocer en la Intranet del Programa. Además de la sede en Bonn, el Programa tiene la Oficina Regional para América del Norte (ORAN) y dos oficinas de enlace en Ginebra y el Japón, el Centro de Tramitación de Chipre y 73 equipos basados en las oficinas del PNUD en los países. La oficina de enlace en Bruselas se cerró en 2003.

Jefe del Grupo de Servicios de Apoyo, el Jefe del Grupo de Relaciones Exteriores y el Director de la Oficina Regional para América del Norte (ORAN) en Nueva York.

Los motivos aducidos para mantener oficinas de enlace fueron la importante presencia de organizaciones y misiones internacionales y la financiación ofrecida por uno de los principales donantes ³⁸.

91. Siete jefes de sección y grupo rinden cuentas directamente a la Oficina del Coordinador Ejecutivo. En algunos casos, la estructura y las disposiciones sobre subordinación administrativa de otras instancias parecen basarse más en las características del funcionario y en sus aptitudes personales que en la lógica administrativa u organizativa. La administración del Programa ha reconocido la necesidad de establecer una estructura más lineal. Con ello podría crearse una estructura diferenciada de relaciones jerárquicas con el Coordinador Ejecutivo, su Adjunto y las dependencias en su conjunto.

Véase la recomendación 6.

VI. RECURSOS DE PERSONAL

92. La adaptación de los recursos de personal a la evolución de las necesidades de organización constituye un reto para cualquier organización. Para un programa operacional como el de los VNU, la magnitud de los proyectos sobre el terreno, determinada por el número de voluntarios que prestan servicio, repercute directamente en la capacidad de apoyo requerida en la sede, salvo en lo que se refiere a la mínima capacidad organizativa básica que se necesita independientemente del número de voluntarios. Teniendo presente este hecho, el Consejo de Administración del PNUD aprobó en 1988³⁹ una fórmula de dotación de personal para suplementar el presupuesto básico de los VNU con un cargo anual adicional al PNUD que vinculaba el número de puestos al número de voluntarios adicionales que prestaran servicio. Sin embargo, la Junta Ejecutiva del PNUD revisó por primera vez⁴⁰ la fórmula de dotación de personal en 1997 para lograr economías de escala, y más tarde, en 1999⁴¹, suspendió la aplicación de esa fórmula debido a reducciones del presupuesto. Así pues, como se puede observar en el cuadro que figura a continuación, en los últimos diez años no ha aumentado el número de puestos financiados con cargo al presupuesto bienal de apoyo del PNUD en la sede del Programa, a pesar del continuo incremento del número de VNU, hasta un 64%. Al contrario, el número de puestos financiados con cargo a ese presupuesto ha disminuido en un 6%, mientras que la proporción de VNU por cada puesto ha aumentado de 31 a 53. Si bien, en realidad, el número de puestos financiados con otros recursos se duplicó entre los bienios de 1994-1995 y 2002-2003, tal aumento no pudo compensar la disminución del 20% de los puestos financiados con cargo a las contribuciones voluntarias del PNUD⁴².

³⁸ La ORAN está integrada por cuatro funcionarios y dirigida por un D-1; las oficinas de enlace en Ginebra y en el Japón cuentan con dos funcionarios cada una y están dirigidas por personal del cuadro orgánico de categoría equivalente al P-3. Su costo respectivo en 2002 fue de unos 0,5 millones de dólares de los EE.UU. para Nueva York y Ginebra y de 150.000 dólares para el Japón, en cuyo caso la financiación corrió enteramente a cargo del Gobierno.

³⁹ DP/88/46, párr. 11.

⁴⁰ Decisión 97/24 de la Junta Ejecutiva, párr. 4, y DP/1997/23, párrs. 103 a 114.

⁴¹ Decisión 99/23 de la Junta Ejecutiva y DP/1999/31, párr. 92.

⁴² DP/2001/21, de 29 de junio de 2001, estimaciones presupuestarias para el bienio 2002-2003, párrs. 94 a 100.

Cuadro 3

Puestos financiados con cargo al presupuesto bienal de apoyo del PNUD

	1994-1995		1996-1997		1998-1999		2000-2001		2002-2003	
	P*	SG**	P	SG	P	SG	P	SG	P	SG
Recursos ordinarios	33	60	29	56	27	50	27	47	27	47
Otros recursos	8	5	11	5	8	12	10	15	11	15
Subtotal (todos los recursos)	41	65	40	61	35	62	37	62	38	62
Total (P+SG)	106		101		97		99		100	
Número de VNU	3,263		3,620		4,383		5,090		5,300	
Proporción de VNU/puestos	31		36		45		51		53	

* P: Cuadro orgánico.

** SG: Servicios generales.

93. A fin de compensar los recortes de personal y cubrir las crecientes necesidades de apoyo a los programas de la oficina, los VNU han recurrido a otras modalidades de contratación, de manera que el número real de puestos a finales de 2002 fuera de 169, a saber, 69 puestos más que los aprobados en el presupuesto del PNUD para 2002-2003.

94. Además, sobre el terreno se financiaron 60 puestos de oficiales de programas y 60 de auxiliares de programas con cargo a los recursos ordinarios del presupuesto bienal de apoyo del PNUD⁴³, número que se ha mantenido estable desde 1990, cuando el Consejo de Administración lo aumentó de 40 a 60⁴⁴. Algunos puestos adicionales se financiaron gracias a acuerdos de financiación total suscritos con algunos donantes para 75 oficiales de programas y 74 auxiliares en las oficinas en los países. Con éstos, el número total de puestos del Programa de VNU financiados en 2002 mediante otros arreglos de financiación en la sede y sobre el terreno fue de 318.

95. En contraste con la necesidad de crear puestos fuera del control de la plantilla, el número de vacantes (17 vacantes y 3 puestos congelados) era bastante elevado, con un porcentaje de vacantes del 12% en general y del 9% para los puestos del cuadro orgánico. Al comentar los efectos de privar al Programa de esa fuerza de trabajo, la administración explicó que algunas de esas vacantes se relacionaban con funciones que no eran necesarias, mientras que los puestos congelados se habían utilizado para financiar a otros de categoría superior. De ser así, el Inspector recomendaría la reclasificación o supresión de los puestos de que se trate.

96. Hasta 2003, cuando el PNUD dio a conocer un marco estratégico, los recursos humanos de los VNU se guiaban por políticas del PNUD que se centraban más en la administración del personal que en la gestión estratégica de los recursos. Los VNU necesitan formular y poner en práctica su propia estrategia adaptada a sus circunstancias particulares, teniendo en cuenta todos los aspectos de la gestión de los recursos humanos. En el momento de realizar este examen, dicha estrategia se encontraba en proceso de preparación.

97. Un requisito fundamental para la aplicación de cualquier estrategia de recursos humanos es poder dirigirla. A este respecto, se observa que el puesto de director de recursos humanos de la categoría P-4 ha

⁴³ *Ibid.*, pág. 60 y DP/1997/23, párr. 114.

⁴⁴ DP/90/45, párr. 20.

estado ocupado desde abril de 2002 por una persona con un nombramiento de duración limitada que, además, abandonará el cargo cuando concluya su contrato, a principios del año próximo. El motivo aducido para utilizar este tipo de contrato para un puesto tan importante fue la flexibilidad que ofrecía para contratar con carácter urgente a un sustituto de su titular, sin esperar a los prolongados trámites de la contratación ordinaria. El Inspector espera que esta vez el puesto se anuncie y se elija a una persona lo antes posible para asegurar que el traspaso de responsabilidades se efectúe sin inconvenientes.

98. Otra medida importante para garantizar una gestión adecuada de los recursos humanos y una correcta rendición de cuentas es la creación de una base de datos de recursos humanos. Como parte del PNUD, en los últimos años los VNU han introducido y posteriormente dejado de utilizar dos bases de datos de recursos humanos, mientras que en el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) sólo figuraba el personal de los VNU del cuadro orgánico administrado por el PNUD. Por tal motivo, durante muchos años los VNU han mantenido información básica en hojas de cálculo y documentos impresos, con lo cual resulta difícil producir un informe fiable sobre la gestión de los recursos humanos. A finales de 2002, se decidió introducir, como medida provisional, una base de datos utilizada por el DOMP. En el momento de ultimarse el presente informe, la Dependencia había empezado a introducir afanosamente los datos para la puesta en marcha del módulo de recursos humanos del nuevo programa informático del sistema de planificación institucional de los recursos para el 1º de enero de 2004. Cabe esperar que dicho sistema resuelva el problema de la falta de una base de datos fiable para la gestión de los recursos humanos.

99. A juzgar por las cifras facilitadas, hay que mejorar la representación geográfica del personal del Programa de VNU. Los 63 funcionarios del cuadro orgánico de la plantilla⁴⁵ representan a 38 nacionalidades distintas. Por región, los funcionarios del cuadro orgánico eran predominantemente de Europa occidental y América del Norte (54%), seguido de África (22%), Asia y el Pacífico (14%), América Latina y el Caribe (8%), y Europa oriental (2%). Existe un evidente desequilibrio con respecto a un grupo de países.

100. La proporción de mujeres en el cuadro orgánico era del 38% en 2002 (36% de ellas en altos cargos, es decir, a partir de P-5). En el cuadro siguiente se observa que en 2000 el Programa de VNU se clasificó entre los primeros en cuanto al porcentaje de mujeres que ocupan puestos del cuadro orgánico en las Naciones Unidas y sus fondos y programas. Sin embargo, no se registró ningún progreso en 2001 y en 2002. El Programa debe seguir tratando de alcanzar el objetivo de las Naciones Unidas del 50% de mujeres.

Cuadro 4

Proporción de mujeres entre los funcionarios del cuadro orgánico de las Naciones Unidas y sus fondos y programas en 2000

	Programa de VNU	Naciones Unidas	PNUD	FNUAP	UNOPS	ACNUR	UNICEF	PMA
Mujeres	39%	35%	40%	50%	23%	39%	41%	33%

101. Aproximadamente el 50% de los puestos cubiertos se financiaron con cargo a recursos ordinarios. Como muchas otras organizaciones, los VNU han pasado a depender cada vez más de los recursos extrapresupuestarios para cubrir sus necesidades de personal. Por tipos de contrato, la modalidad de

⁴⁵ Con exclusión de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

contratación que se utiliza por regla general es la de los nombramientos de duración limitada. Con un 24% del total de la plantilla, éstos eran el segundo tipo de contrato más frecuente tras los nombramientos de plazo fijo (58%), mientras que los contratos permanentes representaban el 8% del total, los de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, el 3% y otros contratos a corto plazo, el 1%.

102. La modalidad de nombramientos de duración limitada, sujeta a la serie 300 del Reglamento del Personal, se introdujo en el PNUD con carácter experimental en 1994 y se administra de forma centralizada. Desde 1998, el Programa de VNU ha estado autorizado a contratar a personal de apoyo local y, desde noviembre de 2000, la delegación de facultades se ha ampliado a la contratación de funcionarios locales del cuadro orgánico y personal internacional con nombramientos de duración limitada. Estos nombramientos debían ser un instrumento de contratación flexible para períodos de seis meses a tres años, con una posibilidad de prórroga hasta un máximo de cuatro años en casos excepcionales, y debían contribuir a reducir la carga de trabajo administrativo y los gastos generales y de personal gracias a una limitación de los derechos y las prestaciones. Su duración limitada es el elemento que los distingue de los demás tipos de nombramiento, ya que no deben crear expectativas de un empleo continuo y a largo plazo. Los titulares de este tipo de contrato han de desempeñar funciones bastante especializadas y delimitadas en el tiempo o son funcionarios de contratación internacional que se dedican a proyectos concretos⁴⁶.

103. Aunque la mayoría de los trabajadores con nombramientos de duración limitada desempeñaban este tipo de funciones en los VNU, algunos de ellos realizaban funciones básicas cuya duración limitada o sujeción a un calendario cabría poner en duda, o fueron incluso contratados para cubrir vacantes de puestos de plantilla. Éste fue el caso, por ejemplo, del Jefe de Comunicaciones del Grupo de Relaciones Exteriores, los puestos de oficiales de enlace, el director de recursos humanos, el administrador de red de la Dependencia de Apoyo a la Información y de un especialista de apoyo para la evaluación y la gestión en la Dependencia de Evaluación.

104. Cuando la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) debatió la cuestión de los nombramientos de duración limitada en 1997 se expresó preocupación sobre si "los nombramientos de duración limitada podrían reemplazar a los de duración ilimitada con el correr del tiempo y de esta manera influir en la fuerza del trabajo "básica"⁴⁷. El Inspector comparte esta preocupación en vista de que en 2002 una cuarta parte de la fuerza de trabajo del Programa había sido contratada según esta modalidad, fuera del control de la plantilla, y que la situación de algunos de los interesados se regularizó tras cuatro años de servicio. Aunque es consciente de la necesidad de revitalizar la organización con nuevo talento, el Inspector considera que existe un riesgo en el hecho de que los nombramientos de duración limitada puedan utilizarse para obviar los procedimientos ordinarios de reclutamiento y ascenso. Por ello, su proliferación debe contenerse a pesar de los beneficios que entrañan por su "flexibilidad y rapidez en épocas de recursos limitados"⁴⁸ y a la necesidad de recurrir a ellos para fines específicos.

105. Otra modalidad de empleo utilizada por los VNU en el caso de nueve funcionarios del Centro de Tramitación de Chipre es el "contrato de servicios". Este acuerdo contractual fue introducido por el PNUD en 1997 para los funcionarios no sujetos al Reglamento del Personal, y cuya contratación excedía la duración aceptable de un acuerdo de servicios especiales. "Se trata de un mecanismo de contratación flexible y genérico, que puede adaptarse al contexto particular de cada país"⁴⁹, y cuyo propósito es

⁴⁶ *ALD user's handbook*, noviembre de 2000.

⁴⁷ A/52/30, "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1997", párr. 237.

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 236.

⁴⁹ UNDP/ADM/97/70.

permitir la contratación de personal local para proyectos o para actividades que normalmente se subcontratarían y, por consiguiente, quedarían fuera del control de la plantilla.

106. Un examen de la estructura y la tasa de ocupación de los puestos puso de manifiesto que predominan los puestos de nivel intermedio y alto, un gran número de puestos de la categoría "L" en la sede y la presencia de funcionarios con una categoría superior a la que correspondía a su puesto. En principio, los puestos "L" de la serie 200 del Reglamento del Personal se reservan a los funcionarios de proyectos de cooperación técnica. Los nombramientos para esos puestos no están necesariamente sujetos a concurso. Aunque no hay rotación en los cargos de este tipo de funcionarios y sus contratos "se limitan a los VNU", preocupa el hecho de que casi una quinta parte del personal del Programa (18) en Bonn tenga contratos para proyectos concretos, dado que muchos de ellos desempeñan funciones como las de Oficial de Gestión en la Oficina del Coordinador Ejecutivo, Especialista de Apoyo a la Gestión en la Oficina del Jefe del Grupo de Elaboración de Programas y Operaciones, Jefe de la Dependencia de Investigación y Desarrollo, Jefe de la Dependencia de Voluntariado en línea, oficial administrativo, analista administrativo, etc.

107. A la luz de lo anterior, el Inspector considera que el informe bienal del Administrador del Programa de VNU a la Junta Ejecutiva del PNUD debería incluir siempre un capítulo dedicado a la gestión de los recursos humanos del Programa, y facilitar datos estadísticos comparativos sobre el número de puestos, las fuentes de financiación y las modalidades de contratación, la distribución geográfica de los funcionarios del cuadro orgánico y el equilibrio entre ambos sexos.

108. El Inspector ha tomado nota de los notables progresos realizados en la esfera del perfeccionamiento del personal desde que se creara un equipo de aprendizaje en 2000. Ese modelo de aprendizaje se elaboró de resultas de amplias entrevistas y de la organización de reuniones y talleres. El modelo de aprendizaje que se puso en práctica en 2003 combina la preparación oficial y oficiosa dentro de la organización con la formación externa y el apoyo al aprendizaje. Los programas de aprendizaje oficial dentro de la organización consisten en el estudio en grupo de: técnicas de facilitación, comunicación y resolución de conflictos, gestión de la actuación profesional, técnicas de supervisión y negociación, idiomas y conocimientos de informática (entre otros, el programa de International Computer Driver's License (Licencia internacional de manejo de computadoras) y el programa informático de planificación institucional de recursos). Se aprobaron y financiaron cursos de capacitación especializada externa para aproximadamente 20 funcionarios. El Inspector encomia estos esfuerzos e insta a que se mantengan.

Véanse las recomendaciones 7 y 8.

VII. PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y DE PROGRAMAS

A. Planificación de programas

109. En principio, las actividades programáticas de los VNU siguen los objetivos y esferas de apoyo estratégico que figuran en el marco de resultados estratégicos del PNUD, que constituye el principal instrumento de planificación de los programas del PNUD a nivel nacional, regional y mundial. En el marco se establecen seis categorías de objetivos: un entorno propicio para el desarrollo humano sostenible, la erradicación de la pobreza, el medio ambiente, el género, situaciones especiales de desarrollo y el apoyo a las Naciones Unidas.

110. El documento más reciente de planificación a largo plazo del Programa de VNU fue Estrategia 2000, que abarca el período comprendido entre 1997 y 2000. Este documento se basaba en la anterior estrategia de los VNU para 1993-1996 y comprendía los elementos del marco de resultados estratégicos, aunque se

presentaban de forma diferente. Sin embargo, no se ha elaborado ningún otro documento estratégico con posterioridad a Estrategia 2000.

111. Actualmente, la planificación del Programa de VNU consta de tres niveles: un marco general basado en la declaración de objetivos y siete objetivos clave de planificación (cuatro relativos a cuestiones de programas y políticas, y tres a la gestión y la administración) que ofrecen orientación y dirección general sin especificar decisiones prácticas ni plazos; un Plan de Actividades renovable de tres años, en el que los siete objetivos se traducen en medidas concretas; y planes anuales para cada grupo, sección y dependencia. Por otra parte, a partir de los planes de las dependencias se preparan los planes individuales de actuación profesional. No se tuvo a mano las directrices para la preparación de los planes, la facilitación de orientación y los plazos establecidos.

112. El personal directivo de los VNU explicó que se había aceptado un ciclo de planificación distinto por motivos prácticos a fin de evitar las prisas de fin de año, cuando vence el plazo de entrega de tantos informes. El plan renovable de tres años se actualiza tras la jornada de estudio que se organiza todos los años en febrero para los funcionarios de alto nivel. El Inspector observó que en la reunión del personal directivo celebrada a mediados de abril de 2003 se convino en que el Plan de Actividades para 2003-2005 se ultimaría en el plazo de una semana. Sin embargo, ni en la reunión del Equipo básico de gestión, celebrada una semana después, ni en ninguna otra reunión posterior se adoptó decisión alguna para la aprobación de dicho Plan. Así pues, en mayo de 2003 los planes de las dependencias para este año seguían siendo proyectos.

113. El personal directivo de los VNU no considera una desventaja el hecho de que el ciclo de planificación no coincida con el ciclo presupuestario, puesto que se trata de un plan renovable y los objetivos no varían esencialmente de un año a otro. Sólo los plazos se ajustan en consecuencia. En principio, el Inspector no tiene ninguna objeción a este planteamiento, siempre y cuando los planes anuales se ultimen dentro del primer trimestre del año y no más tarde, como ocurre actualmente.

114. El Plan de Actividades de los VNU para 2003-2005 consta de objetivos, decisiones prácticas y actividades clasificados por metas, pero no contiene indicadores, cronogramas ni plazos para la realización de las actividades. Por lo visto, éstos se incorporan en los planes de las dependencias, pero en 2003 sólo hubo un caso en que esto ocurrió realmente. En el plan de 2003 se prevé la ejecución de hasta 179 actividades. Todas estas actividades no pueden llevarse a cabo sin asignar a cada una de ellas un grado de prioridad, designar a un funcionario responsable ni indicar un plazo de ejecución. Cabe señalar que en la reunión del Equipo básico de gestión de enero de 2003 se determinaron 17 cuestiones prioritarias que se tratarían durante el año; se adoptaron medidas respecto de todas ellas menos dos. Sin indicadores, no es posible controlar ni evaluar adecuadamente los resultados obtenidos; por consiguiente, existe un gran riesgo de que la puesta en práctica demore y los resultados no se alcancen.

115. Los VNU no aplican la presupuestación basada en los resultados, aunque cabe esperar que la introduzcan en el contexto del actual ejercicio del sistema de planificación institucional de recursos (segunda fase). Sin embargo, en el momento de celebrarse las últimas entrevistas, los administradores del Programa no tenían una idea clara de hasta dónde se podría llegar en materia de planificación y presupuestación con ese sistema. Por el momento, las tareas de planificación y preparación de informes se llevan a cabo en colaboración con el PNUD por medio del informe sobre el marco de financiación multianual, el marco de resultados estratégicos y el informe anual orientado hacia los resultados.

Véase la recomendación 9.

B. Planificación financiera

116. La planificación financiera es una práctica aparte en los VNU. No existe vínculo alguno entre el Plan de Actividades y el ciclo del presupuesto bienal ni correlación alguna entre los objetivos, los recursos y los resultados. De ahí que no esté clara la manera en que se asignan los recursos para cumplir los objetivos del programa.

117. Tampoco existe un presupuesto detallado de los VNU. La totalidad de los recursos que necesitaron/utilizaron los VNU, tanto para las actividades programáticas como para las de apoyo, durante el bienio anterior y el actual se indica en un cuadro titulado "Cuadro de planificación de recursos de los VNU - Proyección de disponibilidad y utilización de recursos", que figura en un anexo del Informe bienal del Administrador a la Junta Ejecutiva del PNUD. Se trata de una presentación de ingresos y gastos en que los recursos disponibles y utilizados se clasifican por fuentes de financiación en dos categorías: recursos ordinarios procedentes del FVE y otros recursos.

118. La Junta Ejecutiva del PNUD no aprueba, toma nota ni menciona en modo alguno este cuadro de planificación de los recursos en su decisión sobre el Informe del Administrador. La única decisión de la Junta Ejecutiva relacionada con el marco financiero de los VNU se adopta en relación con la aprobación de las estimaciones presupuestarias del PNUD para el bienio en apoyo de las actividades operacionales de las Naciones Unidas. Se trata del denominado presupuesto de apoyo bienal a los VNU. Este presupuesto forma parte de otros recursos de los VNU y representó sólo 15% de la financiación total de los VNU en 2002.

119. La información que se ofrece en el cuadro de planificación de recursos de los VNU no está suficientemente pormenorizada como para proporcionar una idea general transparente ni permitir una orientación legislativa apropiada. Por ejemplo, no se informa de:

- El valor financiero de las asignaciones de voluntarios que se cargan directamente a los organismos y a los colaboradores, que no son contribuciones en efectivo, y representan cerca del 70% de los otros recursos en 2000-2001;
- La asignación de recursos entre la sede y las oficinas exteriores;
- El desglose de los recursos por esferas programáticas;
- Los gastos de apoyo;
- Los ingresos por concepto de servicios prestados; y
- Los puestos que se han de financiar con cargo a los recursos ordinarios y a otros recursos.

Véase la recomendación 10.

C. Acuerdos de financiación

120. Durante años, los ingresos y gastos de los VNU han ido aumentando a un ritmo constante, como se pone de manifiesto en el cuadro que figura a continuación. En general, este crecimiento sobrepasa el aumento del número de VNU. De hecho, los VNU han gozado de una situación financiera relativamente "saneada".

Cuadro 5

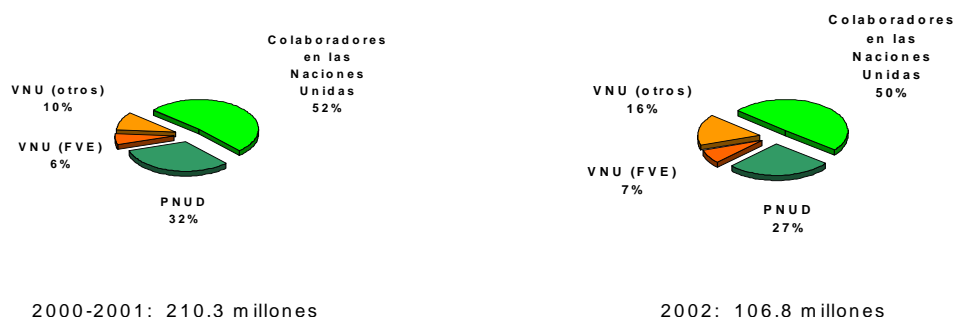
Sinopsis del aumento de los recursos de los VNU y del número de VNU

	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2003/1996
Saldo inicial más ingresos	172,6	202,2	275,2	280,3	+63%
Uso de los recursos	122,5	150,8	210,3	206,5	+69%
Saldo al cierre	50,1	51,4	64,8	73,8	+46%
Compromisos	28,4	30,7	46,5	61,3	+117%
Saldo de los recursos no comprometidos	21,7	20,7	18,3	12,5	-43%
Número de VNU	3.620	4.383	5.090	5.300	+46%

121. Ahora bien, hay tres cuestiones que tal vez entrañen un riesgo financiero inherente, además de la imprevisibilidad de la financiación extrapresupuestaria: el saldo de los recursos no comprometidos ha disminuido en los últimos años y no se mantiene una reserva operacional.

122. Los VNU no han elaborado una estrategia de financiación. Sin embargo, han respaldado la financiación de sus actividades mediante diferentes acuerdos de financiación. Parte de los recursos de los VNU proceden del PNUD; otras fuentes importantes son las Naciones Unidas, sus fondos y programas y los organismos especializados, así como las contribuciones de los gobiernos, incluido el FVE.

123. El gráfico que figura a continuación denota que la principal fuente de financiación de los VNU, con una aportación del 50% en 2002, son los colaboradores en las Naciones Unidas, con exclusión del PNUD. Sin embargo, no se trata de contribuciones en efectivo, sino del valor financiero de las tareas asignadas a voluntarios, que se cargan directamente al DOMP (73%) y a los demás fondos y programas de las Naciones Unidas, como el ACNUR, el PMA, etc.



124. El segundo en orden de importancia es el PNUD con el 27% de la financiación en 2002. De ese porcentaje, el 15% corresponde a la contribución del PNUD al presupuesto de apoyo bienal y el 12% al valor de las tareas asignadas a voluntarios en proyectos y programas financiados por el PNUD.

125. Con sólo el 12% del total de fondos el PNUD financia cerca del 48% del total de tareas asignadas a los VNU, mientras que los colaboradores en las Naciones Unidas proporcionan 50% de la financiación del 49% de las tareas. Esto es así, porque el PNUD empleó a más VNU nacionales, que cuestan menos, a diferencia del DOMP que contrata principalmente, o exclusivamente, a voluntarios internacionales.

126. Se proporciona financiación garantizada a cerca del 80% del total de gastos de los VNU en la forma de consignaciones de créditos con cargo al presupuesto del PNUD y de reembolsos por servicios prestados a terceros, que se cargan directamente. Esto asegura cierta estabilidad a las actividades de los VNU.

127. Las contribuciones en efectivo, que son menos previsibles y no siempre se reciben cuando hace falta, representaron un 20% de los gastos. Otros recursos relacionados con fondos fiduciarios, financiación total y acuerdos de participación en los gastos representaron 16% de la financiación en 2002. Dado que los VNU no han delegado autoridad para la gestión de los fondos fiduciarios, en los últimos años se ha dado preferencia a los otros dos tipos de acuerdos de financiación, en particular a la financiación total. Las contribuciones al FVE financiaron el 7% de los gastos en 2002. Se observa una tendencia al aumento de estas contribuciones en efectivo. Pese a que representan un porcentaje aún modesto, cabe esperar que en 2002-2003 rebasen la contribución del PNUD al presupuesto de apoyo bienal, y aunque su finalidad es diferente, eso las hace complementarias.

El presupuesto de apoyo bienal

128. El Inspector observó que la parte correspondiente al presupuesto de apoyo bienal en el total de recursos de los VNU ha disminuido de 26% del total de contribuciones en 1996-1997 a 16% en 2002-2003. En particular, el componente financiado con cargo a las contribuciones voluntarias al PNUD ha disminuido en un 25%, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 6

El presupuesto de apoyo bienal

(En millones de dólares EE.UU.)⁵⁰

Presupuesto de apoyo bienal	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	(Porcentaje) 2003/1996
Recursos ordinarios: cifras brutas	32,8	30,4	29,2	28,7	-12,5
Ingresos de los recursos ordinarios	0,0	1,0	2,0	4,2	+400
Recursos ordinarios: cifras netas	32,8	29,4	27,2	24,5	-25
Otros recursos	3,1	2,3	5,5	5,7	+84
Total de recursos: cifras brutas	35,9	32,7	34,7	34,4	-4
Total de recursos: cifras netas	35,9	31,7	32,7	30,2	-5

⁵⁰ DP/2001/21, de 29 de junio de 2001, cuadro 9, pág. 40.

129. En cambio, la parte correspondiente a "otros recursos" en el presupuesto de apoyo bienal ha estado aumentando en consonancia con el crecimiento del Programa de VNU en los últimos años en actividades no financiadas por el PNUD, como son las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Este aumento no pudo compensar la reducción de la financiación del PNUD, por lo que el presupuesto general se redujo en 5%.

130. Dado que este presupuesto permite sufragar una estructura de gestión básica para el Programa de VNU en su conjunto y para prestar apoyo operacional al envío de voluntarios a su lugar de destino, esa reducción del 5% ha repercutido directamente en las actividades.

131. Los gastos con cargo al presupuesto, destinados fundamentalmente a gastos relacionados con los puestos y otros gastos de personal (cerca de 60%), consultores/nombramientos de duración limitada y gastos de funcionamiento, ascendieron a un total de 32,6 millones de dólares de los EE.UU. en el último bienio.

El Fondo Voluntario Especial

132. El FVE data del establecimiento de los VNU en 1970, cuando en su resolución 2659 (XXV) la Asamblea General pidió que se estableciera "para apoyar las actividades de los Voluntarios de las Naciones Unidas"⁵¹. Según lo dispuesto en la decisión 88/38 del Consejo de Administración⁵², el Fondo proporcionaría recursos, entre otras cosas, para financiar proyectos piloto y experimentales. Con arreglo a la decisión 98/13, la Junta Ejecutiva decidió que "es apropiado financiar las evaluaciones temáticas estratégicas e intersectoriales con cargo al Fondo Voluntario Especial y complementar la evaluación de los Voluntarios de las Naciones Unidas y los proyectos ejecutados por el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas"⁵³.

133. El Inspector ha tenido dificultades para analizar los datos del FVE relacionados con el uso estratégico de los recursos pertinentes, las razones que explican la cuantía de los gastos y los compromisos contraídos, así como la cuantía de los recursos no comprometidos. Cabe señalar que en un examen independiente del FVE llevado a cabo en 2000 se señaló la necesidad de que los recursos se utilizaran de manera más específica y estratégica. A los efectos de convencer a los donantes acerca de la necesidad de cumplir la meta de contribuciones de 10 millones de dólares de los EE.UU. al Fondo, como se pide en el Informe del Administrador, y permitir que la Junta Ejecutiva adopte decisiones fundamentadas, tal vez sea conveniente mejorar la forma de explicar el uso del Fondo y proporcionar, en futuros informes, un desglose de los gastos del programa.

Principales contribuyentes

134. En 2000-2001, los VNU recibieron contribuciones en efectivo de distintos países donantes por la suma de 34,9 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales 20% correspondió a contribuciones al FVE y 80% a otros recursos (fondos fiduciarios, financiación total y participación en los gastos). Las contribuciones aumentaron en 2000-2001 en 12% respecto del bienio anterior. Sin embargo, en 2002 su cuantía seguía siendo la misma que la registrada en el primer año del bienio precedente.

⁵¹ Párr. 4.

⁵² Decisión de 1º de julio de 1988, sec. B, párr. 4.

⁵³ Decisión de 19 de junio de 1998, párr. 8.

135. Principales países donantes en 2000-2001: Japón (22%); Alemania (11%); Italia (10%); España (10%); Bélgica (9%), Finlandia (7%); Irlanda (5%), Países Bajos (5%) y Suiza (3%).

136. La mayoría de las contribuciones tenían un fin determinado, con excepción de las contribuciones al FVE y a los fondos fiduciarios del Japón. Los VNU informaron de que la asignación predeterminada no era un problema *per se*. Lo más importante era recibir las contribuciones de los donantes oportunamente. Durante el examen anual de la situación financiera del PNUD en 2000⁵⁴, se informó de que en 2001 se habían recibido contribuciones por unos 3,9 millones de dólares de los EE.UU. pendientes del año 2000 que, en su mayor parte correspondían a acuerdos de financiación total. Esta suma representa el 17% de las contribuciones para ese año.

137. Las contribuciones recibidas del sector privado, de fundaciones, instituciones financieras internacionales y organismos del sistema de las Naciones Unidas ascendieron en total a 1,7 millones de dólares de los EE.UU. (5%). La financiación del sector privado, aunque modesta, ha experimentado un aumento en los últimos años de seis aportaciones en 2000 por valor de 90.000 dólares de los EE.UU. a 25 en 2002 por la suma de 345.000 dólares de los EE.UU. Es una posibilidad abierta que debería tenerse en cuenta en adelante.

Véase la recomendación 11.

Gastos generales

138. Otra fuente de ingresos son los gastos generales que se cargan a los organismos de las Naciones Unidas y a donantes para sufragar gastos administrativos y de apoyo. Las tasas en concepto de gastos generales que se aplican son las siguientes: 10% de los gastos directos de los voluntarios a los organismos de las Naciones Unidas, 10% para fondos fiduciarios a los donantes (8,5% para los VNU y 1,5% para las oficinas del PNUD en los países) y a los acuerdos de financiación total y 8% al DOMP. En la tasa más baja que se aplica al DOMP se tiene en cuenta que la misión cubre parte de los servicios de apoyo que se cargan a su presupuesto.

139. Todo parece indicar que, si bien el programa de VNU retiene los gastos generales imputados al DOMP, el resto va al PNUD y se asienta como ingresos de compensación en la parte del presupuesto de apoyo bienal de los VNU financiada por el PNUD. Además, las oficinas del PNUD en los países cargan a los VNU una tasa uniforme de 2,5% por todos los voluntarios financiados o no por el PNUD. No está clara la razón por la cual el PNUD aplica diferentes retenciones.

140. El PNUD recibió también cerca de 560.000 dólares de los EE.UU. en el último bienio en concepto de servicios centralizados prestados a los VNU por la Oficina de Gestión, la Oficina del Administrador, la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento y la secretaría de la Junta Ejecutiva. Esta suma representó el 8% de los gastos totales del presupuesto bienal de apoyo en 2001.

⁵⁴ DP/2001/22, de 25 de julio de 2001.

VIII. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE EL PROGRAMA

141. Los resultados de las actividades programáticas de los VNU se presentan cada dos años (años pares) en el Informe del Administrador del PNUD a la Junta Ejecutiva de este organismo. Además, desde 1998, los VNU han preparado un informe anual con el objetivo de que sus colaboradores conozcan mejor las principales actividades y los adelantos logrados durante el año. La presentación de estos informes se atiene a las categorías del marco de resultados estratégicos del PNUD y no a los objetivos especificados en el Plan de Actividades de los VNU. Hay al menos otras cuatro oportunidades en que se analizan/divulgan las actividades de los VNU en el contexto del proceso de presentación de informes del PNUD, conjuntamente con otras actividades del PNUD, por ejemplo el Informe anual del Administrador, el informe anual basado en los resultados, el informe sobre la marcha del plan de financiación plurianual y el Informe anual del Administrador sobre evaluación. En general, el cometido de estos documentos es informativo; a juicio del Inspector, para que esos informes cobren verdadera importancia tendrían que ser más analíticos.

142. No existe mecanismo eficaz de seguimiento, evaluación y medición de los resultados y las repercusiones de las actividades de los VNU en relación con las metas y los objetivos establecidos en el Plan de Actividades. La ejecución de este Plan debería ser objeto de seguimiento cada trimestre durante las reuniones del personal directivo. No obstante, ni la frecuencia ni el contenido de la exposición hecha ante esas reuniones permitió realizar un seguimiento periódico y exhaustivo. Los informes de gestión preparados para esas reuniones, básicamente exposiciones en Power Point, contenían información útil para la administración sobre cuestiones muy concretas, pero analizaban poco los progresos logrados en la realización de actividades relacionadas con cada objetivo del Plan de Actividades. No se prepara ningún informe analítico exhaustivo periódico ni anual para medir los resultados en relación con los objetivos establecidos en el Plan de Actividades ni para determinar por qué no se han cumplido o terminado de alcanzar o si se han adoptado medidas correctivas. La falta de mecanismos de seguimiento eficaces y el hecho de que no se haga hincapié en algunas actividades más controlables ha dado lugar a retrasos en la ejecución de determinados proyectos y tareas, como se ha señalado en distintos párrafos del presente informe.

143. La Dependencia de Evaluación está encargada de organizar evaluaciones temáticas y estratégicas de diferentes aspectos del programa de VNU. Prepara y difunde directrices para la evaluación y vela por que de cada evaluación se extraigan y analicen las experiencias ganadas y por la creación de capacidad en ese proceso.

144. Antes de 1998, los VNU se ocupaban muy poco de la función de evaluación. Como ya se mencionó, en 1998 se asignaron recursos del FVE para aumentar la capacidad de evaluación de los VNU. Con posterioridad a esta decisión, los VNU han encargado a consultores externos el examen de la estrategia y de algunos proyectos y han hecho participar a los beneficiarios en la preparación y el diseño de las evaluaciones. Durante el bienio 2000-2001 el gasto en concepto de evaluaciones ascendió a unos 380.000 dólares de los EE.UU. aproximadamente. Los consultores externos independientes llevaron a cabo tres evaluaciones estratégicas y 23 exámenes y evaluaciones de proyectos y programas temáticos y nacionales que abarcaron actividades en cerca de 40 países.

145. Mediante un proceso de consultas, en las que participan las secciones de operaciones y el personal directivo, se determinan las cuestiones que se han de examinar. El Coordinador Ejecutivo hace la selección final y da su aprobación definitiva. También se evalúan todos los proyectos financiados con cargo al FVE, así como los proyectos financiados con fondos fiduciarios, cuando el acuerdo con el donante así lo especifica.

146. Se realizan evaluaciones basadas en el proyecto de directrices que figura en el manual del PNUD titulado "Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados". Se ha aplazado hasta 2004, la ultimación de esas directrices, que está pendiente desde hace tres años.

147. Los VNU no cuentan con un sistema eficaz para seguir de cerca la aplicación de las recomendaciones hechas en las evaluaciones. Anualmente se prepara un informe de síntesis de los resultados de todas las evaluaciones, que es examinado por el personal de la sede y difundido a las oficinas exteriores. Además, el Jefe de la Dependencia de Evaluación participa en el Comité de Evaluación de Proyectos para cerciorarse de que en los nuevos proyectos se aprovechen las enseñanzas aprendidas de evaluaciones anteriores. En 2003 se adoptaron dos importantes medidas para introducir un sistema de seguimiento. En primer lugar se creó una matriz de seguimiento en forma impresa para estar al tanto de la aplicación de las recomendaciones, que en estos momentos se está utilizando por primera vez en el examen de un país. Ahora bien, para que este sistema sea eficaz, dado el gran número y la diversidad de evaluaciones que se realizan, habría que crear una base de datos que permita seguir de cerca el estado de cada recomendación e informar al respecto. El Jefe de la Dependencia de Evaluación explicó que se había estado considerando la posibilidad de crear una matriz en la Web, pero la decisión fue esperar a que comience la segunda fase del sistema de planificación institucional de los recursos para ver cuánto se puede aprovechar de éste a los efectos del seguimiento. El Inspector opina que sólo debería aplazarse la utilización de este importante instrumento de gestión si se adoptase una decisión fundamentada sobre cómo y cuándo se podría disponer de otro mecanismo.

148. En segundo lugar, se decidió que a partir de mediados de 2003, la Dependencia de Evaluación informaría a la reunión del personal directivo sobre la aplicación del Plan de Evaluación y el estado del seguimiento de las evaluaciones. Lamentablemente, esto no se ha producido aún debido a las limitaciones de tiempo. Un examen de esa índole de la aplicación del Plan de Evaluación de 2002 habría revelado que, de las 34 evaluaciones estratégicas, temáticas y de proyectos previstas, se había completado el 62% y que el resto se había aplazado o cancelado.

Véase la recomendación 12.

149. Otra modalidad de evaluación de especial importancia es el sistema de presentación de informes periódicos de los voluntarios. Para el Programa de VNU es imprescindible obtener información de los voluntarios que facilitan la consecución de los objetivos del Programa. Visto desde otro ángulo, el sistema de presentación de informes podría servir para tratar de responder al interés que algunos Estados Miembros y organismos de cooperación han mostrado en la necesidad de evaluar mejor los resultados de la labor de los voluntarios.

150. Tras haberse dejado de utilizar hace un par de años el sistema anterior, que no resultó muy rentable y fue objeto de algunas críticas, se introdujo al fin, en abril de 2003, un nuevo sistema de presentación de informes que abarca tanto a los voluntarios con contratos de larga duración como a los que tienen contratos de corta duración de más de un mes. El sistema se puso a prueba a fines del primer período de presentación de informes en julio de 2003 y se está perfeccionando para facilitar su utilización. Se prevé que esté listo en enero de 2004. No hay duda alguna de la necesidad de que se utilice este sistema, en particular en el caso de los supervisores. En el momento en que la DCI llevaba a cabo su examen, a fines de septiembre de 2003, el porcentaje de utilización era de 35% entre los voluntarios y 10% entre los supervisores. En una próxima etapa, habrá que ajustar el sistema para incluir los contratos de corta duración por menos de un mes.

Véase la recomendación 13.

IX. SUPERVISIÓN

151. Los mecanismos de supervisión del PNUD tienen competencia sobre los VNU. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas proporciona supervisión externa en relación con la homologación bienal de las cuentas del PNUD. Se ha creado un sistema para informar periódicamente a la Junta Ejecutiva del PNUD acerca del estado de la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Junta de Auditores.

152. La Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD se ocupa de las funciones de auditoría interna de los VNU. La última auditoría interna se llevó a cabo hace seis años, en 1997. Esta auditoría fue de mucha utilidad. Se formuló un plan de seguimiento cuya aplicación se está supervisando. Para destacar la labor realizada en la aplicación de las recomendaciones de la auditoría, la Oficina otorgó a los VNU un certificado de reconocimiento.

153. Todo parece indicar que antes de este proceso, no se había realizado ninguna auditoría interna durante años. Por lo visto, la siguiente auditoría interna de los VNU se había previsto para el actual bienio, pero se ha aplazado debido al examen de la DCI. Se recomienda el establecimiento de un ciclo ordinario de examen.

154. La Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD también realiza funciones de investigación a petición de los VNU o de la dirección del PNUD o cuando en una auditoría de rutina quedan al descubierto indicios de que se está obrando mal. Sin embargo, no está claro si los VNU que prestan servicios a otros fondos y programas u organismos especializados de las Naciones Unidas están dentro del ámbito del servicio de investigación pertinente, como ocurrió recientemente con el ACNUR. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 2 del Memorando de Entendimiento con el DOMP, "Los Voluntarios de las Naciones Unidas están sujetos a las normas y procedimientos del Programa de los VNU en cuestiones disciplinarias. No obstante, los Voluntarios de las Naciones Unidas deberán cooperar plenamente con cualquier investigación que lleve a cabo la misión en cualquier caso en que puedan verse involucrados".

Véanse las recomendaciones 14 y 15.

PROGRAMA DE VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS (VNU)

Organigrama

