

1955
31/10/55

26 de mayo de 1955

PARA USO INTERNO

2-11-1955

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
BANCO MUNDIAL

ESTUDIO SOBRE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Nota Informativa

Esta nota no es un documento oficial de la Comisión Económica para América Latina. Ella ha sido preparada con el exclusivo propósito de dar a conocer un tema que, por la naturaleza e implicaciones de su contenido, ha despertado, como es natural, el vivo interés de los funcionarios de la CEPAL y del ILPES.

INDICE

	<u>Páginas</u>
I. INTRODUCCION	1
II. CONTENIDO DEL ESTUDIO SOBRE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	5
III. COMENTARIOS DE LA CEPAL AL ESTUDIO DE CAPACIDAD	15
IV. REFLEXIONES DE LAS RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO DE CAPACIDAD PARA LAS COMISIONES ECONOMICAS REGIONALES..	39
V. OBJECIONES PRINCIPALES AL ESTUDIO DE CAPACIDAD	43
VI. ANEXO: EL PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL PNUD PARA ESTUDIAR LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	51

I. INTRODUCCION

El Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su sexto período de sesiones llevado a cabo en la Sede de las Naciones Unidas entre el 11 y el 28 de junio de 1968, estudió la propuesta de designar a Sir Robert Jackson, de Australia, a fin de realizar un estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para administrar los recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tanto en su nivel actual como en la hipótesis de que se dupliquen en el curso de los cinco próximos años. En dicha sesión, el Consejo tuvo a la vista un informe (DP/L.79 y Corr.1) en el que el Administrador del FNUD informaba al Consejo sobre los objetivos, alcance y organización del estudio propuesto.

Los miembros del Consejo manifestaron la opinión de que, por su importancia, el estudio debía ser positivo y objetivo y basarse en una evaluación completa. En general, se consideró que el mandato para el estudio debía permitir determinar los problemas y proponer soluciones y mejoras. El objetivo debía ser el examen de la estructura actual del FNUD y de los organismos a fin de que el sistema respondiera con flexibilidad y eficacia a las necesidades de los países en desarrollo en materia de ayuda.

Una vez concluido el debate, el Consejo de Administración del FNUD adoptó la siguiente resolución (125a. sesión):

"El Consejo de Administración

- a) Toma nota del informe contenido en el documento DP/L.79 y Corr.1;
- b) Observa con satisfacción que las organizaciones participantes y de ejecución están dispuestas a apoyar el estudio de la capacidad administrativa del sistema de las Naciones Unidas para programar y llevar a la práctica un Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo más amplio;

c) Decido que en la preparación del estudio se consulte a órganos de las Naciones Unidas tales como el Comité de Planificación del Desarrollo, el Comité de Expertos encargado de estudiar la reorganización de la Secretaría, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, el Comité encargado del Programa y de la Coordinación y el Comité Ampliado encargado del Programa y la Coordinación, y la Dependencia Común de Inspección, y que se tenga en cuenta el trabajo que estos órganos realizan al respecto;

d) Pide al Administrador que disponga lo necesario para que en el mandato relativo al estudio, tal como se define en los párrafos 6 a 8 del documento DP/L.79 y Corr.1, se incluyan las siguientes cuestiones:

- i) Disposiciones más eficaces para la "evaluación y tramitación" de las solicitudes relativas a proyectos;
- ii) Todo aspecto del actual proceso de formulación y ejecución de los proyectos que influya en la capacidad administrativa del sistema de las Naciones Unidas, tales como las cuestiones orgánicas y estructurales, la utilización de organizaciones intergubernamentales pertenecientes o ajenas al sistema de las Naciones Unidas para la ejecución de proyectos, los problemas inherentes a la ejecución de proyectos por diversos organismos y los medios y maneras de resolver esos problemas y, de modo general, la utilización más eficaz de los recursos y fondos del FNUD y de los organismos especializados en interés de los países en desarrollo;
- iii) Consideración de los principios generales que rigen la administración, la dotación de personal y las consecuencias financieras.

e) Pide que, de modo general, se tengan en cuenta en la preparación del estudio las diversas opiniones y observaciones formuladas por los miembros del Consejo durante el sexto período de sesiones acerca del mandato relativo al estudio y de la forma en que éste debe realizarse;

f) Decido que entre los consultores que deban designarse figure cierto número de expertos que se seleccionarán sobre la base de sus aptitudes y conocimientos especiales y teniendo en cuenta la necesidad de aprovechar plenamente la experiencia de los países en desarrollo en la preparación del estudio;

g) Decido que esos expertos sean consultados de modo regular en las distintas etapas de la preparación del estudio;

h) Decido que el texto original del estudio y cualesquier informes provisionales sobre la marcha del mismo se sometan al Consejo con las observaciones y opiniones de los miembros de la Junta Consultiva Mixta y de los consultores acerca del informe general que deberá figurar en un documento separado;

i) Aprueba el proyecto de presupuesto de gastos por un total de 90 500 dólares, que se imputarán directamente al estudio de la capacidad en el período que termina el 31 de diciembre de 1968;

j) Autoriza una asignación especial de 90 500 dólares que constituirá una sección 6 separada ("estudio de la capacidad") del presupuesto de los servicios administrativos y de apoyo a los programas para 1968, que se financiará en un 64 %, o sea, 57 920 dólares, con cargo a los recursos del sector Fondo Especial, y en un 36 %, o sea, 32 580 dólares, con cargo a los recursos del sector Asistencia Técnica."

De acuerdo con la decisión adoptada por el Consejo en los incisos f) y g) de dicha resolución, Sir Robert Jackson contó con el concurso de un Grupo de Consultores especialmente escogidos por su gran experiencia y profundo conocimiento de los problemas de los países en desarrollo y del carácter del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estos consultores son:

El Excmo. Sr. Bunchana Atthakor Ministro de Asuntos Económicos	Tailandia
El Excmo. Sr. Ali Attiga Ex Ministro de Economía y Comercio	Libia
El Excmo. Sr. Mamadou Aw Ex Ministro de Planificación, Equipamiento e Industria	Malí
El Sr. David Bell Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Ford	Estados Unidos de América
El Sr. Ernest Michanek Director General del Organismo de Desarrollo Internacional Susco	Suecia
El Dr. Manuel Pérez Guerrero Representante Permanente de Venezuela antes las Naciones Unidas (hasta su nombramiento como Secretario General de la UNCTAD)	Venezuela
El Dr. Raúl Sáez Vicepresidente Ejecutivo de la Empresa Nacional de Electricidad	Chile
El Dr. Janos Szita Ministro Adjunto, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Consejo de Ministros	Hungría
El Excmo. Sr. Aleksei V. Zakharov Representante Permanente Adjunto de la URSS ante las Naciones Unidas	URSS

II. CONTENIDO DEL ESTUDIO SOBRE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

A. Antecedentes

1. El Estudio de Capacidad fue preparado a solicitud del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por la Junta Consultiva Mixta de la misma organización. Por lo tanto, contaba con el respaldo de los gobiernos y de todos los componentes del sistema de las Naciones Unidas. Su objetivo era evaluar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para realizar un programa eficaz de cooperación técnica en los países en desarrollo considerando primero, el nivel actual de los recursos y segundo, la hipótesis de que los recursos se duplicaran durante los próximos cinco años.

2. Desde el comienzo se hizo hincapié en que el Informe debía representar una opinión independiente y objetiva. Se solicitó a Sir Robert Jackson, de Australia que conoce directamente el sistema de las Naciones Unidas prácticamente desde su creación y posee asimismo una vasta experiencia práctica en relación con el desarrollo adquirida en distintas partes del mundo, que sirviera de Comisionado. Se le exhortó a que interpretara el mandato con liberalidad y a que "diera muestras de audacia e imaginación". Un pequeño grupo formado por cuatro funcionarios profesionales a tiempo completo, asistido, a tiempo parcial, por otros dos funcionarios profesionales se reunió en Ginebra y empezó a trabajar el 1° de noviembre de 1968. La redacción del informe quedó terminada el 30 de septiembre de 1969. El Comisionado contó asimismo con el asesoramiento de un grupo de ocho distinguidos consultores de los países desarrollados y en desarrollo, y de otro grupo formado por funcionarios de alta jerarquía de las Naciones Unidas y de los organismos especializados más grandes, cada uno de los cuales se reunió dos o tres veces. Además, el Comisionado y su personal realizaron extensas consultas con más de cien gobiernos, tanto de los países desarrollados como no desarrollados, con los organismos internacionales y

bilaterales que se ocupan del desarrollo en muchos países, y con individuos, a fin de obtener una visión tan amplia como fuera posible del funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas vinculado con el desarrollo.

3. La versión inglesa del Informe completo, titulado "A Study of the Capacity of the United Nations Development System", fue presentada el 24 de noviembre por el Comisionado al presidente del Consejo de Administración del FNUD, S.E. Embajador Agha Shahi, al Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, y al Administrador del FNUD, Sr. Paul Hoffman. Simultáneamente fue distribuido a todos los Gobiernos Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados y a otros organismos afiliados al sistema de las Naciones Unidas. La traducción española fue publicada en diciembre de 1969 con el título "Estudio sobre la Capacidad del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo".

4. Puede considerarse que el informe complementa el Informe recientemente publicado de la Comisión de Desarrollo Internacional ^{1/} "El desarrollo: empresa común". En tanto que este informe examina las perspectivas generales de los problemas de la ayuda para el desarrollo, el primero examina los aspectos más concretos de la capacidad real y potencial del sistema de las Naciones Unidas para contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de todas las naciones del mundo. Está asimismo estrechamente vinculado con los trabajos iniciados en relación con el Segundo Decenio para el Desarrollo, bajo la dirección del Profesor Tinbergen.

5. El Estudio se compone de dos volúmenes divididos en cinco partes. El Volumen I, que constituye la primera parte, se titula "El informe del Comisionado" y contiene los aspectos esenciales de las conclusiones y proposiciones del Estudio, y asimismo el plan de aplicación de las principales

^{1/} más conocida como Comisión Pearson.

recomendaciones. El Volumen II, contiene nueve capítulos que describen la forma en que se aplicarían en la práctica las diversas proposiciones. Estos capítulos están divididos en tres secciones, la Parte II examina el carácter y el contenido de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en materia de cooperación para el desarrollo (Capítulos 2, 3 y 4); la Parte III analiza los procedimientos para la planificación y aplicación del programa (Capítulos 5 y 6); y la Parte IV versa sobre la organización, administración y finanzas (Capítulos 7, 8, 9 y 10). En los casos en que se consideró necesario, se presenta un resumen de las principales recomendaciones al final del capítulo. La Parte V se compone de los Apéndices que indican las estadísticas y otros materiales de referencia en que se basa el Estudio.

B. El Estudio

6. El Estudio trata de dos grandes problemas entrelazados: las necesidades de los países en vías de desarrollo, y el papel del sistema de las Naciones Unidas en la tarea de satisfacerlas. Intenta enfocar estos problemas con la doble perspectiva, primero, de los acontecimientos ocurridos desde que se concibió el sistema de las Naciones Unidas hace veinticinco años, y segundo, de las demandas probables de cooperación en el próximo cuarto de siglo.

7. Así, el Capítulo 2 describe la génesis de las actividades de cooperación para el desarrollo que realizan las Naciones Unidas y muestra cómo la presión de los acontecimientos y la creciente comprensión de las necesidades del mundo en desarrollo precipitaron a casi todos los organismos de las Naciones Unidas hacia operaciones de asistencia para el desarrollo, en escala que ha crecido sostenidamente hasta el punto de que, en muchos casos, tales operaciones oscurecen las funciones iniciales o "constitucionales" del organismo. Así, el programa técnico de asistencia que hoy se

financia a través del PNUO y de los presupuestos ordinarios de las Naciones Unidas y sus organismos, se lleva a cabo a través de mecanismos injertados en estructuras que inicialmente no tuvieron ese propósito.

8. El Capítulo 3 pasa revista a la situación actual. Se ha hecho mucha labor valiosa; los programas totales se han ampliado, el tamaño de los proyectos ha aumentado notablemente, se han fortalecido los vínculos con las actividades de inversión, sigue creciendo la demanda de ayuda multilateral. Tal vez precisamente por esto, el Estudio considera que la capacidad actual del sistema para ofrecer un programa eficaz ha sido sobrepasada tanto cuantitativa como cualitativamente, a veces en gran medida. Las dilaciones para aprobar y ejecutar proyectos son excesivas frente a la urgencia de las necesidades de desarrollo, y el programa que se entrega no siempre responde a las prioridades de los países en vías de desarrollo ni lleva a los resultados deseados, especialmente en materia de inversión. Las causas principales de estas deficiencias - aparte de las insuficiencias históricas de la estructura - son el enfoque sectorial de los problemas de desarrollo y la consiguiente desestimación de una política de desarrollo global; el frecuente sesgo que suele dar el donante a la cooperación que ofrece y la falta de un mecanismo adecuado de las Naciones Unidas para programar en el nivel de los países y armonizar los insumos ofrecidos por el sistema; la falta de procedimientos eficaces para la ejecución y las labores complementarias ("follow up"), y el difuso patrón orgánico que impera en la esfera nacional y regional y en las sedes, que coarta tanto la dirección central de la política del programa, como la adecuada descentralización en el terreno encauzada a través de un punto focal. Por lo demás, puesto que la capacidad es esencialmente un concepto indivisible, también hay limitaciones por parte de los gobiernos - principalmente limitaciones de recursos humanos, financieros e institucionales - que reducen su capacidad para hacer uso óptimo de la cooperación que se ofrece.

9. El Estudio estima que estas deficiencias no deben desanimar, pues constituyen un desafío que impulsa a la acción constructiva. Uno de los conceptos principales en que se sustenta el Estudio es el de que la asistencia técnica y las actividades de preinversión tienen gran importancia para los países en desarrollo y que el sistema de las Naciones Unidas posee un acervo considerable que lo hace idealmente adecuado para prestar estos servicios. El Capítulo 4 demuestra que la demanda de estos servicios probablemente ha de ampliarse en los próximos decenios, tanto en cantidad como en tipos de cooperación solicitada, y subraya la necesidad de construir una organización que pueda responder efectivamente y con flexibilidad a las necesidades cambiantes que vayan surgiendo, y aprovechar lo mejor posible los rápidos avances que hoy hacen la ciencia y la tecnología.

10. Al mismo tiempo, el Estudio deja en claro que no hay tiempo que perder. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo no puede desempeñar el papel que le corresponde a menos que se modifique sustancialmente. Si esto no se hace, seguramente la eficiencia irá declinando aún más a medida que el programa aumente de tamaño; los gobiernos beneficiarios sufrirán las consecuencias, y los gobiernos donantes no tendrán garantía de que sus contribuciones se aprovecharán cabalmente.

11. El resto del Estudio describe las medidas necesarias. Estas medidas se hallan estrechamente entrelazadas y su tema común es la necesidad de integrar y racionalizar los esfuerzos dispersos que realiza hoy el sistema de las Naciones Unidas en el campo de la cooperación económica y social, y consolidarlos en un instrumento efectivo de progreso para los países en vías de desarrollo. Las proposiciones que se hacen, por lo tanto, son interdependientes, y se destaca constantemente que ni los enfoques fragmentarios ni el simple mejoramiento parcial del mecanismo existente han de resolver los problemas que el sistema encara.

12. El Capítulo 5 elabora la idea de un Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que abarque todos los aspectos del proceso de prestar cooperación técnica: programación, formulación de

proyectos, ejecución, evaluación y actividades complementarias. Estas fases están estrechamente ligadas entre sí y, por lo tanto, deben formar parte de un proceso integrado. Otro principio básico es el enfoque centrado en los países. Así, se propone que la programación de las actividades de las Naciones Unidas en materia de cooperación para el desarrollo debería sincronizarse con la duración del plan del desarrollo de cada país; y, en lo posible, abarcar todos los insumos proporcionados por las Naciones Unidas, además de estar íntimamente vinculada a los planes de inversión subsiguiente del BIRF. Este ejercicio periódico de largo plazo se complementaría con revisiones anuales, realizadas también en el ámbito de los países. El Consejo de Administración aprobaría los programas nacionales como un todo, en lugar de aprobar proyectos para cada país como en la actualidad, y se delegaría la autoridad para aprobar proyectos en el Administrador del FNUD y, en algunos casos, en los representantes residentes. En la etapa de ejecución se hacen recomendaciones para hacer más expeditas las operaciones recurriendo en mayor medida a los contratistas que no pertenezcan al sistema (en el pasado los organismos especializados han tenido un virtual monopolio de ejecución) y dando al Administrador un control y una responsabilidad más directos que en el pasado. Se consideran la evaluación y las actividades complementarias como partes integrantes del Ciclo de Cooperación para el Desarrollo, al que, por consiguiente, se debe tener plenamente en cuenta en el momento mismo de concebir cada programa o proyecto.

13. Debido a la gran necesidad de contar con información precisa y oportuna para la preparación y ejecución eficientes de las actividades de cooperación para el desarrollo, el Capítulo 6 proporciona un esquema conceptual para un sistema de información integrado en gran medida y estrechamente ligado a las diversas etapas del Ciclo de Cooperación para el Desarrollo. Comprende tres tipos principales de información: técnica y científica; económica y

social, y operacional y administrativa. Si se introdujese un sistema de esta especie, proporcionaría un depósito único y fácilmente accesible del conocimiento internacional.

14. Se requieren grandes cambios de organización para aplicar estos procedimientos en forma eficaz. Como solicitó el Consejo de Administración, el Capítulo 7 examina varios modelos posibles, incluso un modelo "ideal". Se pretende que la estructura eventualmente recomendada incluya la mayor cantidad posible de características del modelo "ideal", utilizando a la vez al máximo la organización existente e intentando darle una forma más dinámica. Se mantiene al FNUD como autoridad central. En realidad, el Estudio insta enérgicamente a que se centralice en el FNUD la responsabilidad exclusiva dentro del sistema de las Naciones Unidas respecto de las actividades de cooperación técnica y de preinversión, y a que se le dé mayor capacidad para desempeñar su función apropiada a igual nivel que el BIRF, que es la principal organización de las Naciones Unidas en la esfera de las inversiones. En consecuencia, las detalladas propuestas de organización están encaminadas en primer lugar a centralizar todas las decisiones de política relativas a las actividades de cooperación técnica y de preinversión en el FNUD, y en segundo lugar a descentralizar en la mayor medida posible al nivel nacional la autoridad operacional, en beneficio de la elaboración realista de los programas y de su entrega expedita. A este respecto, los representantes residentes deben desempeñar la misma función central que el propio FNUD al nivel de la Sede, por lo que deba reforzarse su posición en consecuencia. Las recomendaciones de reorganización al nivel regional son más circunspectas, porque el complejo esquema actual de representación requiere una brusca racionalización antes de poder suministrar una vía operacional efectiva. Sin embargo, la estructura propuesta para el FNUD tiene una fuerte inclinación regional y está encaminada a su descentralización gradual en el sentido geográfico cuando las

condiciones sean favorables. En la estructura revisada, los organismos especializados tendrían una importante función de asesoría en sus sectores respectivos mediante un Grupo Consultivo Técnico adscrito a la Sede del PNUD y mediante funcionarios técnicos secundados que trabajarían de tiempo completo o parcial en la oficina del representante residente. También se recomienda un Grupo de los Recursos para el Desarrollo para asegurar una relación más estrecha entre el PNUD y los demás elementos del sistema de las Naciones Unidas que suministran otros recursos a fines de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, el control operacional del PNUD quedaría a firme en manos del Administrador del PNUD, bajo la orientación política del Consejo de Administración. Se sugiere que la coordinación de la política económica y social general para el sistema de las Naciones Unidas al nivel de secretaría sea función de un Comité Administrativo de Coordinación reformado.

15. Puesto que los recursos humanos son el factor determinante definitivo para la capacidad del programa, el Capítulo 8 se ocupa con alguna latitud de las necesidades de personal, tanto para las operaciones del PNUD sobre el terreno como para la ejecución de proyectos. En el primer caso se propone con carácter de carrera un Servicio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, especialmente encaminado a reflejar las necesidades de un programa operacional, a diferencia de las de una secretaría. Debería basarse por completo en el mérito y asegurar una adecuada distribución geográfica mediante la selección y capacitación apropiadas de los que ingresan por primera vez. El servicio tendría una estructura de sueldos propia y un sistema de ascensos que permitiera a los miembros más sobresalientes aspirar a los cargos máximos de la organización. También se contempla la existencia de una escuela de altos estudios. Deben mejorarse la calidad de los representantes residentes y sus condiciones de servicio. Deben eliminarse las influencias políticas. En cuanto al personal del proyecto, se hacen algunas sugerencias para mejorar y acelerar la

contratación, especialmente haciendo un mayor uso de los subcontratos y obteniendo la cooperación de Gobiernos Miembros y de organizaciones y empresas particulares. También se recomienda orientar más sistemáticamente al personal del proyecto, de preferencia mediante un servicio centralizado de orientación organizado por la escuela de altos estudios. El Estudio preconiza además un enfoque más amplio con respecto a la contratación de personal de contraparte de los gobiernos y la introducción de técnicas nuevas para los programas de capacitación y becas.

16. En el Capítulo 9 se expone un nuevo sistema financiero destinado al servicio de los procedimientos propuestos en el Ciclo de Cooperación para el Desarrollo y a lograr la total fusión de los sectores Fondo Especial y Asistencia Técnica en un solo programa. Bosqueja además un sistema presupuestario que distinguiría las diversas categorías de gastos con mayor claridad que antes, dando así al Consejo de Administración información más exacta respecto de los gastos administrativos generales del programa para diferenciarlos de los costos efectivos del programa.

17. El Capítulo final se ocupa de otros recursos y servicios, y formula recomendaciones para poner remedio a las deficiencias actuales en el suministro de equipos, para mejorar las comunicaciones, suministrar locales comunes al nivel nacional para todas las organizaciones de las Naciones Unidas y determinando la viabilidad de la creación de una organización general de servicios para todos los miembros del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

18. El plan de aplicación de las propuestas del Estudio contempla dos etapas: 1970-71 y 1972-75. De esta manera, el término de la segunda etapa coincidiría con la mitad del Segundo Decenio para el Desarrollo. Deberían analizarse los progresos en 1972 y en 1975. En cuanto al costo, se calcula que las propuestas requerirían un aumento de unos siete millones de dólares en el presupuesto anual del FNUD, lo que se contrarrestaría en gran medida con los correspondientes ahorros en los presupuestos ordinarios de los organismos especializados.

19. Sin embargo, las propuestas del Estudio no se limitan a los próximos cinco años. De conformidad con la perspectiva más amplia que se adoptó desde el comienzo, se las ha concebido en forma tal que constituyan los primeros pasos en un proceso a largo plazo de consolidación y racionalización de los organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo económico y social, si así lo desearan los gobiernos. De esta manera, el Consejo Económico y Social se convertiría cada vez más en el centro de un verdadero sistema para el desarrollo; se podrían fusionar las administraciones del FNUD, el Programa Mundial de Alimentos y el UNICEF; también podrían combinarse el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el FNUD para servir de secretaría al Consejo Económico y Social ampliado; las comisiones económicas regionales y las direcciones regionales del FNUD podrían fusionarse en forma semejante, en las respectivas regiones geográficas, y los organismos especializados, si bien desempeñarían sus funciones técnicas correspondientes, podrían coordinar más estrechamente sus políticas sectoriales con la política económica y social general determinada por el Consejo Económico y Social.

20. Naturalmente, la decisión definitiva en cuanto a la adopción de las propuestas del Estudio depende de los gobiernos. En la sesión ordinaria del Consejo de Administración que se celebró en enero de 1970 y en la reunión especial de marzo de 1970 tuvieron lugar debates preliminares sobre el Estudio. Se espera que en la reunión de junio de 1970 se tomen algunas decisiones. Entonces se presentarán las recomendaciones del Consejo de Administración al 49º período de sesiones del Consejo Económico y Social que se celebrará en Ginebra en julio de 1970, el que a su vez informará a la Asamblea General en su vigésimoquinto período de sesiones de 1970. Sin embargo, si la reacción inicial fuese favorable, se podría comenzar a preparar la aplicación práctica de algunas de las propuestas en el curso de 1970 con el objeto de ponerlas en efecto a comienzos de 1971.

III. COMENTARIOS DE LA CEPAL AL ESTUDIO DE CAPACIDAD

Capítulo 5

EL CICLO DE COOPERACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

III. LAS FASES DEL CICLO DE COOPERACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Fase I. El programa nacional

21. En síntesis, el Estudio de Capacidad plantea modificar el sistema actual de programación por proyectos (enfoque por proyectos) para transformarlo en programación nacional (enfoque por programas) a fin de acondicionar este último sistema a las necesidades de los planes de desarrollo económico y sociales de los países, sincronizado con las duraciones (ciclos) de los respectivos planes. Esto se basaría, como indica el Estudio, en un estudio previo de los objetivos socioeconómicos de cada país e incluiría una determinación de las necesidades totales de recursos externos y de los que podría aportar el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo para financiar proyectos del antiguo tipo AT y FE. Se incluiría, hasta donde fuera posible, una lista pormenorizada de proyectos, descritos en términos generales pero con costos aproximados.

22. Así como está planteado el nuevo sistema, sería un mecanismo óptimo para la cooperación internacional en materia de desarrollo. Sin embargo, este sistema tiene las siguientes limitaciones: a) supone que la planificación funciona adecuadamente y que se cumplen ordenadamente las distintas etapas para lograr las metas cuantitativas previstas en los planes de desarrollo; y b) descansa en planes de desarrollo de mediano plazo.

Se describen a continuación estas limitaciones según la experiencia de la CEPAL y del ILPES en América Latina, que puede no corresponder a la de otras regiones:

a) A grandes rasgos, las principales dificultades de la planificación derivan de la falta de definición de una política de desarrollo - acorde con los planteamientos de las oficinas centrales de planificación - que, al abordar los problemas generales de cada país, pueda generar un consenso suficiente como para ganar apoyo para su ejecución. La falta de estrategias de desarrollo, viables tanto desde el punto de vista técnico como el social, es causa fundamental de que la planificación no se haya convertido en un instrumento eficiente para dar coherencia a las decisiones públicas.

Frente a esa realidad, las oficinas de planificación suelen proponer en los planes decisiones de trascendencia que, a su juicio, ayudarían a formular una nueva política de desarrollo. Como es natural, ese proceso genera un desajuste entre los hechos y los planes, desajuste que en parte ha instado a meditar sobre la necesidad de redefinir las políticas de desarrollo, pero que principalmente está minando la confianza en las bondades de la planificación, pues se pierde de vista que ésta sólo puede ser eficaz cuando existe una política o estrategia de desarrollo definida. La planificación puede ayudar a dar coherencia a tal estrategia, pero no puede actuar sin ella ni superarla, ya que es en esencia una actividad accesoria supeditada a una orientación sustantiva del desarrollo.

La experiencia de la CEPAL y del ILPES enseña que los medios políticos de un país son muy receptivos a los planes de desarrollo cuando hay una reorientación de la política económica, y entonces la formulación de una estrategia de desarrollo encuentra la más amplia acogida en todos los niveles y se revitaliza la planificación. Pero ocurre también en la mayoría de los casos que la continuación de las políticas tradicionales relega a la planificación a un plano secundario y entonces la formulación de estrategias de desarrollo sólo encuentra un ambiente propicio en las universidades, institutos de investigación y círculos intelectuales.

b) Muchos países de la región de la CEPAL han preparado planes bienales de desarrollo destinados a combatir problemas de corto plazo y no a remover problemas estructurales. Otros cuentan con planes de mediano plazo que van hasta cuatro o cinco años como máximo y, en fin, hay otros países que no tienen planes. A este respecto, la experiencia muestra que no hay una continuidad en la marcha de los planes pues siempre se presentan situaciones que interrumpen la ejecución, como los cambios en los equipos técnicos y los cambios de Gobierno. Muchas veces no sólo se interrumpe la marcha del plan sino que se suspende definitivamente lo que obliga a preparar un nuevo plan, con nuevas metas y nuevas alternativas.

En general, los planes de corto y mediano plazo establecen metas cuantitativas rígidas con varias posibilidades para cumplirlas; el tiempo que demora su preparación (hasta dos años) y las interrupciones o aplazamientos que va sufriendo su ejecución, da también una explicación simplista de las limitaciones que tienen los planes de este tipo.

Por ello quizá en América Latina sea más práctico basar la preparación de los programas nacionales del FNUD en estrategias generales de desarrollo como las que el ILPES ha ayudado a preparar en varios países de la región ^{2/} y en los sistemas de integración económica regional y subregional en los cuales participan casi todos los países de la región.

Una estrategia general de desarrollo define los grandes lineamientos y orientaciones fundamentales del desarrollo económico y social de un país en un período de 20 a 25 años; no tienen carácter operacional ni establecen metas cuantitativas rígidas, como las de los planes de desarrollo de corto y mediano plazo. Al comparar la situación actual del desarrollo con la meta propuesta, la estrategia muestra los cambios que deberían introducirse en la forma de programas sociales básicos. Se elegiría entre éstos teniendo en cuenta los cambios que tienen una relación directa y trascendente con la meta por alcanzar.

^{2/} América Central, Ecuador, Paraguay, Perú y la República Dominicana. Otra estrategia está siendo preparada para Bolivia. En el Brasil se preparó una para el Estado de Minas Gerais, y otra para Venezuela que no se ha terminado.

Las etapas de la elaboración de una estrategia general de desarrollo podrían sintetizarse así:

a) Preparada una estrategia preliminar, se deducen de ella una serie de estudios de preinversión, prioritarios pero no necesariamente factibles. El examen de estos estudios podría demostrar que ciertos lineamientos de la estrategia no tienen la importancia que se les atribuyó originalmente o que ella es mucho mayor que lo que se pensó en un comienzo y llevaría así a una revisión de la estrategia preliminar para introducirle los reajustes necesarios;

b) Después de introducir los reajustes, se seleccionan programas y proyectos prioritarios y factibles que podrían llevarse a cabo en el período que abarca la estrategia de desarrollo;

c) Hecha la selección, corresponde formular y, posteriormente ejecutar, los programas y proyectos de preinversión.

El PNUD, a través del programa nacional, podría prestar asistencia en la preparación de la estrategia y en los estudios de preinversión indicados en el inciso (a) y en la formulación y ejecución de programas y proyectos de preinversión. Hasta ahora, el PNUD ha concentrado su asistencia más bien en lo último. Sería deseable que participara en todas estas etapas lo que le permitiría estar en excelente posición para elaborar los programas nacionales, por haber participado en la preparación de la estrategia preliminar y en su revisión.

Las estrategias generales de desarrollo tienen la ventaja de que pueden prepararse en corto tiempo (3 a 4 meses). En vista de la impaciencia de los países por ejecutar proyectos que impulsen el desarrollo de sus economías y de que el programa de desarrollo del PNUD no puede esperar que los planes se terminen y aprueben antes de elaborar los programas nacionales con sus correspondientes proyectos, quizás la solución radique en prestar asistencia inmediata a los países en la preparación de estrategias generales de desarrollo y en elaborar los programas nacionales a la luz de ellos.

23. El éxito de la Reunión sobre el Desarrollo de Venezuela y la Asistencia Técnica Internacional (Caracas 27 a 31 de octubre de 1969) mostró la importancia de llevar periódicamente a cabo revisiones anuales de programas para cada país como propone el Estudio de Capacidad. Esta importancia resalta cuando en la época de preparación de los programas nacionales se presenta en un país alguna de las situaciones siguientes: a) cambio de gobierno; b) preparación del plan de desarrollo de corto o mediano plazo o del plan operativo anual, en función de los lineamientos generales de la estrategia de desarrollo económico y social; c) estimación de la etapa ya cumplida del plan o de la estrategia o de la política económica para decidir los reajustes necesarios en la próxima etapa.

La ventaja de estas revisiones anuales radica en que, por un lado, en ocho o diez sesiones plenarias y sectoriales de trabajo, se congrega a funcionarios del más alto nivel, tanto de los gobiernos como de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. En estas sesiones los funcionarios del Gobierno exponen los planes, políticas y programas de desarrollo y señalan los proyectos prioritarios que deberían llevarse a cabo en función del plan. Por otro lado, se elimina a los "vendedores de proyectos" que visitan anualmente a los países y quitan un tiempo muy valioso a los funcionarios de Gobierno, aparte del elevado costo que tiene para el organismo estas visitas de promoción. Por último, elimina en gran medida la competencia entre organismos por absorber la mayor parte posible de los fondos disponibles. Por ello, estamos plenamente de acuerdo en que la iniciativa de la preparación del programa nacional corresponde al Gobierno exclusivamente.

24. Es muy valiosa la propuesta del Estudio de Capacidad de que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento esté íntimamente asociado en el proceso de programación. Como lo señala muy bien el Estudio, y también

nuestra experiencia, una de las limitaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es su incapacidad de satisfacer plenamente las necesidades de financiamiento de los proyectos prioritarios. Los países han expresado críticas muy acerbadas a este respecto. De igual valor es la propuesta de que, dentro del marco de las políticas gubernamentales, se asegure la coordinación de éstas con las políticas comerciales programadas por la UNCTAD, especialmente en las regiones que tienen en marcha procesos de integración económica subregional. Esto es tanto más válido en América Latina cuanto que algunos países, sobre todo los signatarios del Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú), tienden a elaborar estrategias generales de desarrollo económico y social en el marco de la integración subregional. Sería también útil que las políticas económicas de los países tuvieran en cuenta las políticas monetarias propuestas por el Fondo Monetario Internacional y las políticas industriales que pueda programar la ONUDI, las agrícolas programadas por la FAO, etc.

Fase II. Formulación, estimación y aprobación de los proyectos

25. No tenemos comentarios sobre esta parte salvo señalar que es sólido el sistema propuesto por el Estudio de Capacidad y la metodología recomendada.

Fase III. Ejecución

26. El Estudio de Capacidad propone aprovechar ampliamente la subcontratación de organizaciones o firmas consultoras fuera del sistema de las Naciones Unidas para la ejecución de proyectos. Aunque son válidas las razones aducidas en el Estudio, sobre todo la ventaja de contar inmediatamente con equipos de expertos evitando así la demora de contratar uno a uno los expertos asignados al proyecto por el organismo de ejecución, a nuestro juicio debería considerarse también sus desventajas. Tres de ellas saltan

inmediatamente a la vista. Ellas surgen de nuestras observaciones en la región: a) los expertos son seleccionados por la firma consultora de acuerdo con su propio criterio sin que los gobiernos tengan la oportunidad de evaluar su idoneidad profesional. Por ejemplo, en los proyectos relacionados con las aguas subterráneas y el aprovechamiento múltiple del agua en proyectos de riego, muchos países estiman que los mejores expertos provienen de Estados Unidos, Israel, España y México, y no necesariamente de los países de las firmas consultoras. A esto debe agregarse ciertos atributos del experto que las oficinas técnicas y de personal del Sistema de las Naciones Unidas tienen muy en cuenta, sobre todo cuando pueden entrevistarlos personalmente como: dominio suficiente del idioma del país en que trabajarán para poder comunicarse fácilmente con los funcionarios de Gobierno; actitud hacia el país que recibe el asesoramiento; tacto en el trato con funcionarios locales para no herir susceptibilidades, etc.; b) con suma frecuencia se nota que los expertos de las firmas consultoras trabajan en forma aislada en los países, sin dar mayor participación a los funcionarios de Gobierno o informaciones completas sobre la marcha de los trabajos lo que perjudica la formación de personal homólogo; y c) los gobiernos sienten que ellos no "manejan" el proyecto.

27. En cuanto a las opciones propuestas por el Estudio (párrafo 117 de este Capítulo), la primera parecería ser la más adecuada, esto es, que el Administrador del FNUD contrate la ejecución del proyecto con el organismo especializado correspondiente o con otro miembro del sistema de las Naciones Unidas. La opción d), esto es, que el FNUD mismo ejecute el proyecto, nos parece válida para los casos de proyectos de tipo multidisciplinario en donde deba participar más de un organismo del sistema de las Naciones Unidas. Un ejemplo típico de este tipo de proyectos es el de desarrollo integrado regional, local y urbano. Este proyecto requiere la

participación de varias organizaciones porque incluye aspectos económicos y sociales (ONU); administración pública (ONU); desarrollo industrial (ONUDI); educación (UNESCO); recursos humanos (OIT); salud pública (OMS); desarrollo agrícola (FAO), etc.

El PNUD, al tomar a su cargo la ejecución de estos tipos de proyectos, se aseguraría la coordinación de los trabajos de todos los expertos al más alto nivel, lo que sería difícil lograr de otra manera por las rivalidades institucionales, que se presentarían en caso de que varios organismos participaran en la ejecución.

Fase IV. Evaluación

28. Las unidades de evaluación que el Estudio recomienda establecer en los gobiernos deberían estar ubicadas en las oficinas de planificación respectivas. El Servicio de Inspección y Evaluación propuesto en la nueva estructura podría ofrecer asistencia técnica a los gobiernos para organizarles sus propias unidades de evaluación. Este sería uno de los pocos casos de excepción en que se justificaría ampliamente la "venta" de un proyecto a los gobiernos.

Fase V. Actividades complementarias

29. No hay comentarios sobre este punto pues el sistema y mecanismo propuestos son bastante adecuados.

Capítulo 6

MODELO TEORICO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION

30. Por el momento no tenemos comentarios que ofrecer sobre este Capítulo.

Capítulo 7

ORGANIZACION

V. EL MODELO RECOMENDADO

31. El fortalecimiento administrativo y técnico de las oficinas de los representantes residentes, permitirá al sistema de cooperación para el desarrollo funcionar eficaz y coordinadamente. En los países en desarrollo, esas oficinas, dotadas de recursos adecuados y de representantes residentes debidamente preparados, podrían discutir con los gobiernos y ayudarlos a definir sus necesidades prioritarias de cooperación técnica y financiera internacional, a la luz de las exigencias de la política económica de los países o de sus estrategias globales de desarrollo. Este sistema, igual que la revisión anual de programas, permitirá eliminar la proliferación de misiones para la "venta" de proyectos. Las comisiones económicas regionales y los institutos regionales de planificación deben estar preparados para desempeñar un importante papel en este ejercicio como lo propone el párrafo 81 de este Capítulo. Como ejemplo cabe citar la colaboración que ha prestado la CEPAL y el ILMIS en la Reunión sobre el Desarrollo de Venezuela y la Asistencia Técnica Internacional ya mencionada en el párrafo 3 de estos comentarios. En la etapa de la preparación del programa nacional o de revisión anual no debe olvidarse la útil colaboración que podrían prestar también el BIRF, los bancos regionales de desarrollo y el FMI mismo.

32. El modelo recomendado por el Estudio propone la creación de Direcciones Regionales en la sede del PNUD. La jurisdicción geográfica de estas Direcciones coincide con las de las comisiones económicas regionales. El Estudio prevé que estas Direcciones se trasladarían a la postre a las sedes de las comisiones económicas regionales. Agrega el

Estudio que un primer paso podría darse con la designación de funcionarios de estas Direcciones, como oficiales de enlace, en cada una de las comisiones económicas regionales, comenzando con la CIPAL, para que al cabo de un año o dos de prueba la Dirección Regional para América Latina se transfiera totalmente a la sede de la Comisión, con suboficinas si así se requiere y una adecuada delegación de autoridad. Esta importante propuesta merece un estudio más a fondo por las repercusiones que tendría en los trabajos de las comisiones económicas regionales.

El papel principal de la CEPAL, por ejemplo, es el de investigar los problemas regionales. Los resultados de esas investigaciones -- que sirven de base para decisiones de política de carácter nacional y regional -- se transmiten a los países o a grupos de países mediante actividades de asistencia técnica, tales como misiones de expertos y de funcionarios de planta, seminarios, reuniones de expertos y cursos de capacitación en materias especiales, ayuda en la preparación de planes y estrategias globales de desarrollo económico y social, y colaboración en la preparación de programas nacionales de asistencia técnica y en la determinación de proyectos de preinversión. Cabe agregar a esto la orientación técnica que se da a los expertos asignados a programas nacionales de asistencia técnica de las Naciones Unidas mediante comentarios a sus informes periódicos y finales.

Las comisiones económicas regionales, por lo tanto, representan de por sí un papel bastante importante de cooperación técnica, que no debiera considerarse como auxiliar de la función del PNUD. Ellas deben continuar teniendo la responsabilidad de los proyectos regionales de cooperación técnica cuya descentralización sea acordada con las Naciones Unidas y sus organismos especializados, además de la asistencia que los países necesitarían recibir antes de preparar sus programas nacionales, es decir, el asesoramiento para preparar planes y estrategias generales de desarrollo económico y social. En el caso de América Latina, se entiende que esta

responsabilidad es compartida por la CEPAL y el ILPES. A este respecto, el trabajo en el terreno se haría con un equipo adecuado de asesores regionales de asistencia técnica y de funcionarios de planta de la CEPAL y del ILPES. Más adelante se hace referencia a la ejecución de proyectos como parte de los programas regionales.

Las Direcciones Regionales propuestas en el Estudio serán de gran utilidad para coordinar los programas regionales con los programas nacionales que son de responsabilidad de los representantes residentes. 33. En los párrafos 117 y 118 de este Capítulo se plantea la forma de participación de las comisiones económicas regionales en las distintas fases del Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a la programación nacional, esto es, determinación de las necesidades; planificación, programación y formulación y estimación de proyectos; ejecución; evaluación; y actividades complementarias. El párrafo 117 (ii) señala también el papel que podrían desempeñar los institutos regionales de planificación. Los servicios consultivos que prestarían las secretarías de las comisiones económicas regionales a los representantes residentes y al Administrador del PNUD en cada una de las etapas del ciclo serían reembolsables.

Como ya se señaló (párrafo 12 de estos comentarios), estos organismos regionales deben estar preparados para representar un papel importante; más aún, les corresponde hacerlo por las funciones mismas que desempeñan en la región. El conocimiento acabado que tienen de cada uno de los países de la región que sirven y el respeto intelectual que se han ganado coloca a las comisiones económicas regionales y a los institutos regionales de planificación en una posición privilegiada para prestar una colaboración eficaz.

Las comisiones participarían en la determinación de las necesidades y en la planificación y programación de los programas nacionales. En materia de formulación de proyectos, el Estudio propone que las comisiones, además de los programas nacionales, colaboren en los proyectos de tipo regional o interdisciplinario. Estamos plenamente de acuerdo pues las comisiones económicas regionales están en una posición única de colaborar en esos proyectos pues gran número de sus estudios son de tipo regional. Lo mismo vale para la colaboración en la estimación de proyectos regionales. Cabe señalar aquí que en varias ocasiones hemos planteado a las Naciones Unidas y al FNUD nuestro deseo de colaborar en la preparación y estimación de proyectos regionales y nacionales del Fondo Especial, especialmente en los que guardan relación con nuestro trabajo y en los cuales estamos preparados a efectuar un aporte inmediato, tanto operacional como técnico. Por ello vemos con mucho agrado las proposiciones que hace el Estudio de Capacidad.

In cuanto a la etapa de la ejecución (párrafo 117 (iii)) estamos de acuerdo que no debe recargarse a las comisiones económicas regionales con la responsabilidad de ejecutar proyectos del FNUD, sobre todo los de ámbito nacional. Gran parte de las actividades de la CEPAL, son de tipo operacional, ya sea por actuación de sus propios funcionarios o de los asesores regionales. Sin embargo, subsiste nuestro interés por participar en la ejecución de proyectos (nacionales o regionales) para los cuales estemos técnicamente preparados.

La participación de la CEPAL en la ejecución de proyectos nacionales podría consistir en el apoyo técnico a proyectos seleccionados de común acuerdo y se prestaría no sólo por intermedio de los asesores regionales como propone el Estudio en el párrafo 117 (iii), sino también con funcionarios de planta, es decir, contratación de servicios consultivos reembolsables como se plantea para las etapas anteriores del Ciclo en los párrafos 117 (i) y (ii).

Estamos plenamente de acuerdo - y lo hemos estado pidiendo infructuosamente - en que debe darse responsabilidad directa a las comisiones en la ejecución de proyectos regionales del Fondo Especial en ciertos campos de los llamados "no sectoriales" por el Estudio. A ellos deberían agregarse proyectos subregionales e interdisciplinarios (AT y FE) en los mismos campos no sectoriales mencionados al final del párrafo 117 (iii), esto es, planificación económica y social, administración pública, estadística, población y problemas financieros. No debe limitarse a estos campos la delegación de autoridad para la ejecución de proyectos regionales y subregionales sino que debe incluir otros, según las circunstancias, para los cuales algunas comisiones estén bien preparadas. En el caso de la CEPAL, por ejemplo, podrían considerarse también proyectos en la materia de aprovechamiento de los recursos naturales, comprendidas el agua y la energía.

En lo que toca a la evaluación de proyectos, estamos de acuerdo en que las comisiones sólo participan cuando así lo pida expresamente el Administrador del PNWD. No se incluirían así automáticamente todos los proyectos en que hayan participado las comisiones en las etapas señaladas en (i) y (ii) del Estudio y no se recargarían demasiado las actividades operacionales de las comisiones. Por las mismas razones, estamos de acuerdo en que las comisiones participen sobre todo en las actividades complementarias relativas a proyectos de tipo regional.

34. Con las propuestas contenidas en el párrafo 118, coincidimos plenamente pues éstas se ajustan a las sugerencias que hemos hecho en varias oportunidades y, más recientemente, en la Reunión Global de Representantes Residentes (Hot Springs, enero de 1968), y en la Reunión de Representantes Residentes de América Latina y el Caribe (Santiago, marzo de 1969). Entonces habíamos sugerido además que el ILPES y la CEPAL

organizaran un cursillo de orientación para los representantes residentes en nuestra región sobre planificación del desarrollo económico y social, integración económica regional, y los aspectos principales del trabajo de ambos organismos en los países de la región. Este cursillo duraría una semana y podría organizarse cada dos años coincidiendo con las reuniones bienales de representantes residentes que se celebrarían en el recinto de la CEPAL en Santiago, como propone el Estudio. Creemos que esta propuesta merece especial consideración por el destacado papel que correspondería a los representantes residentes en el nuevo sistema de programación nacional propuesto por el Estudio. Además, estas sesiones darían a los representantes residentes una útil oportunidad de conocer las actividades que desarrollan la CEPAL y el ILPES en beneficio del desarrollo de los países de la región, que no siempre, es apreciada en toda su trascendencia.

Con respecto a lo señalado en el Estudio (final del párrafo 118) de que "...cada comisión reconocería las oficinas de los representantes residentes como su conducto de comunicación con los distintos gobiernos de la región", es conveniente dejar bien en claro que la secretaría de la CEPAL, igual que las secretarías de las demás comisiones regionales, debe seguir teniendo una relación directa con los gobiernos de su región, tanto por razones técnicas como constitucionales. Aunque estamos de acuerdo en que debe haber coordinación con el representante residente cuando la secretaría de una comisión necesite ponerse en contacto con un gobierno, no podemos aceptar de que el Representante sea el único conducto de comunicación. En el caso de América Latina, la observación es aplicable también al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social por trabajar en la región bajo la égida de la CEPAL.

Capítulo 8

RECURSOS HUMANOS PARA OPERACIONES INTERNACIONALES DE DESARROLLO

II. PERSONAL DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

35. Muy plausibles son las propuestas del Estudio tendientes, por un lado, a establecer un Servicio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, por otro, a formar adecuadamente al personal internacional de carrera que se encargaría de administrar el programa y preparar los programas nacionales (incluyendo algunas fases de la formulación de proyectos), de su supervisión y control y de su evaluación y actividades complementarias.

De igual valor es la propuesta de establecer una escuela de altos estudios para el desarrollo a fin de capacitar a estos funcionarios en cursos de aproximadamente un año de duración, con las visitas al terreno que se consideren necesarias. La asistencia para el desarrollo y su programación y administración no pueden improvisarse so riesgo de comprometer el bienestar de los países en desarrollo. El personal internacional que tenga a su cargo las cinco fases del Ciclo debe estar en condiciones de conocer los mecanismos y metodologías de cada una de dichas fases y los problemas económicos y sociales que enfrentan los países en desarrollo. Además, y muy principalmente, toda su actuación debe estar inspirada en el ideal de servir. Por ello no podemos más que dar nuestro más cálido apoyo a las propuestas que sobre este aspecto presenta el Estudio.

En el párrafo 26 de este Capítulo el Estudio propone que la escuela de altos estudios trabaje en estrecha colaboración con el UNITAR y con el Instituto de Desarrollo Económico del BIRF. A éstos debieran sumarse las comisiones económicas regionales y los institutos regionales de planificación, que podrían preparar y organizar en sus propias sedes programas especiales

de capacitación por regiones geográficas para el personal internacional del Servicio de las Naciones Unidas para el Desarrollo que pudiera asignarse a esas regiones. El mayor costo que implicaría el envío de este personal a las sedes de las comisiones e institutos regionales se vería compensado con creces por el conocimiento íntimo que estos adquirirían de los países a los que podrían luego ser enviados en misiones circunstanciales o a servir por períodos de corto, mediano o largo plazo.

36. Sobre las propuestas relativas a orientación del personal de proyectos y exposición final de este personal de su experiencia (párrafos 68-74 de este Capítulo), deseamos hacer los siguientes comentarios:

a) Es buena la idea de crear un mecanismo similar al centro especial de orientación de la UNESCO pues este llenaría un vacío que se ha hecho sentir siempre entre el personal de proyectos y que ha mermado la eficiencia de su trabajo. Es frecuente que los expertos no conozcan en detalle las relaciones administrativas y técnicas que deben mantener con el organismo especializado que los contrató y que no estén familiarizados con el país y la población al que fueron asignados. Más aún, es tan escaso su conocimiento del problema para cuya solución se contrató su asesoramiento que apenas al llegar al país donde debe cumplir su misión tiene ocasión de examinar el problema y ponerse a pensar en soluciones. Mientras tanto, pasan uno o más meses que el experto dedica "a aprender" en vez de enseñar;

b) en caso que no sea posible crear un servicio central de orientación, el Estudio sugiere que los institutos regionales de planificación organicen los cursos en cada región sobre base multisectorial. Esta idea nos parece excelente y está relacionada con el párrafo 35 de estos comentarios;

c) una tercera posibilidad sería que todos los expertos asignados a proyectos de asistencia técnica y los administradores a cargo de proyectos del Fondo Especial, pasen por las sedes de las comisiones económicas

regionales (que son también las de los institutos regionales de planificación) para recibir orientación sobre el país de destino, su población y el trabajo técnico que debe desarrollar en ese país. Estas sesiones de orientación podrían durar entre dos y cuatro días, según el campo de actividad y se darían sólo al personal cuya misión se relacione con trabajos que estén desarrollando ambos organismos regionales, que hayan desarrollado, o que estén programando para el futuro. Por la experiencia negativa que hemos tenido en la CEPAL en este aspecto - ha habido casos en que un experto ha sido enviado a un país para prestar asesoramiento sobre una materia que era tema de un estudio especializado de la CEPAL sobre el mismo país - estimamos que debe tenerse en cuenta esta solución inmediata hasta tanto se creen los mecanismos propuestos en el Estudio.

En cuanto a la exposición final de las experiencias de los expertos y de los administradores de proyectos, sugerimos adoptar el mismo método señalado en el inciso c) anterior.

Capítulo 9

RECURSOS FINANCIEROS

II. EL SISTEMA FINANCIERO

37. El Estudio de Capacidad señala que los programas constituyen la base del nuevo sistema de cooperación para el desarrollo. Por ello, el Estudio distingue como actividades no nacionales todos aquellos programas o proyectos que sean de carácter global y regional (véase el párrafo 15 de este Capítulo). El buen éxito en la ejecución de varios proyectos regionales en América Latina - entre ellos el Programa de Integración Económica Centroamericana (CAIP), el Grupo de Estudio de los Recursos Hidráulicos, el Curso Regional de Política Comercial, los Asesores Regionales en Política Comercial y en Fomento de las Exportaciones - abona decididamente la opinión de que no sólo debe continuar el sistema de asignación de fondos para proyectos regionales - o actividades no nacionales como las denomina el Estudio - sino que deben dedicarse a él mayores recursos.

Estamos plenamente de acuerdo en que la programación por países debe hacerse a la luz de las necesidades definidas en los planes de desarrollo como propone el Estudio o a la luz de las estrategias generales de desarrollo y de los procesos de integración económica regional y subregional como acotamos en nuestros comentarios al Capítulo 5. Asimismo, los proyectos regionales deben prepararse también con estos antecedentes y sus recursos deben concentrarse en proyectos de efecto duradero que permitan prescindir del asesoramiento individual. El asesoramiento regional debe estar a cargo de grupos de expertos en materias afines asignados a proyectos regionales que concentren sus actividades en problemas de tipo más bien global que particular. Así, a partir de 1970 las actividades operacionales de la secretaría de la CEPAL se concentrarán en programas

o proyectos vinculados con las investigaciones de la Comisión de suerte que pueda contarse con los elementos necesarios para prestar una asistencia efectiva. Estas actividades (y las de investigación) se concentrarán en los proyectos siguientes: Programa de Fomento de las Exportaciones; Programa de Desarrollo Regional; Programa de Integración del Caribe; Programa de Integración Económica Centroamericana; Programa de Integración del Acuerdo de Cartagena; Programa ALALC; Programa de Desarrollo de los Transportes; Programa de Desarrollo de los Recursos Naturales; Programa de Desarrollo Industrial; y Programa de Política Comercial.

38. El párrafo 58 de este Capítulo señala que el PNUD negociaría un acuerdo con cada organismo especializado de las Naciones Unidas. Estos proveerían los servicios de consultores al PNUD para la preparación de los programas nacionales, regionales y globales que serían financiados por el PNUD y ayudarían en la selección de proyectos. Por este servicio el PNUD pagaría los honorarios acordados con cada organismo. (Este párrafo se relaciona con el párrafo 81 del Capítulo 7.)

A nuestro juicio, no sería necesario recurrir a este mecanismo para los proyectos regionales (antes del tipo AT) pues su preparación, selección y estimación corresponde a las comisiones económicas regionales, como ocurre actualmente en virtud de las disposiciones de descentralización de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas a estas comisiones. En cambio, la política del PNUD sí deba estipular que los proyectos regionales, igual que los programas nacionales, se preparen sobre la base de necesidades debidamente definidas en las políticas económicas, estrategias generales de desarrollo o planes de desarrollo de los países a la luz de los procesos de integración económica regional.

Capítulo 10

OTROS RECURSOS Y SERVICIOS

39. No tenemos por el momento comentarios sobre este Capítulo.

Apéndice 2

INFORMACION COMPLEMENTARIA AL CAPITULO 5

I. SISTEMAS ACTUALES DE PROGRAMACION

40. El párrafo 11 de este Apéndice señala que las Naciones Unidas comprueba la validez de los proyectos del Fondo Especial desde el punto de vista de su efecto potencial sobre el desarrollo económico y que pasa entonces la solicitud a la comisión económica regional pertinente. La CEPAL recibe de las Naciones Unidas solamente un resumen de dos o tres páginas de cada proyecto y no el proyecto mismo, por lo cual no estamos en condiciones de efectuar una evaluación metódica del proyecto y de su posible influencia en el desarrollo económico del país interesado. En varias oportunidades hemos planteado, sin ningún éxito, este problema al FNUO y a las Naciones Unidas; es posible que sea superado al aprobarse las recomendaciones del Estudio contenidas en los Capítulos 5 y 7.

Apéndice 3

ESTRUCTURAS REGIONALES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO

IV. MEDIDAS NECESARIAS PARA HACER MAS EFICACES LAS
ESTRUCTURAS REGIONALES DEL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

41. Aunque sería ideal que todas las actividades de cooperación técnica se concentraran en una sola dependencia y se les diera una estructura piramidal simple, en la reestructuración propuesta por el Estudio de Capacidad se reconoce que las comisiones económicas regionales son también organismos que prestan cooperación técnica. Entre sus actividades operacionales figura el asesoramiento a los países en asuntos relacionados con organización y políticas y planes de desarrollo que se presta (o debiera prestarse) antes de la preparación de un programa nacional de asistencia técnica. A fin de cumplir con estos pedidos - y con la investigación auxiliar necesaria - la CEPAL tiene montado un complejo mecanismo para atender de inmediato a los pedidos de conjunto efectuados por los gobiernos miembros en las sesiones bienales de la Comisión y en las reuniones periódicas de los órganos de integración económica regional (MCCA, ALALC, CARIFTA) y por los países individualmente.

Por ello, no estamos de acuerdo con lo establecido en el párrafo 36 (b) de este Apéndice "...se reconoce al Representante Residente como principal medio de comunicación en cuanto a todas las cuestiones de desarrollo en que interviene el sistema de las Naciones Unidas en el país en que está acreditado". Coincidimos en que el Representante Residente tenga plena responsabilidad en la formulación del programa nacional y en las demás etapas del Ciclo pero, no podemos aceptar que la CEPAL tenga un papel subordinado y secundario.^{3/} Nuestra Comisión,

3/ Véase también el párrafo 34 de estos comentarios.

debidamente coordinada con el Representante Residente cuando fuese necesario, debe continuar teniendo comunicación directa con los gobiernos en lo que se refiere a los estudios relacionados con el asesoramiento para el desarrollo. El trabajo en América Central de nuestra Subsede en México, por ejemplo, no podría cumplirse adecuada y eficientemente si tuviéramos que usar el conducto del Representante Regional del PNUD cada vez que necesitáramos ponernos en comunicación con los gobiernos de esa región. Para Centroamérica, la CEPAL cuenta con un Comité de integración y seis subcomités, todos de orden gubernamental, que están en relación permanente con los funcionarios de planta de la Subsede. Al servicio de estos órganos están más de 95 funcionarios en México, sin contar los servicios técnicos y administrativos auxiliares que provee la Sede de Santiago. El trabajo regional con el CARIFTA podría muy bien coordinarse con los representantes residentes en el Caribe de habla inglesa pero tampoco sería eficiente si no hubiera comunicación directa con los gobiernos. En Montevideo, Sede de la ALALC, tenemos una Oficina que trabaja directamente con la Secretaría de la Asociación, cuyo Director es, al mismo tiempo, el representante de la CEPAL ante la ALALC. Como es obvio, estas actividades no podrían cumplirse adecuadamente si hubiera que recurrir al Representante Residente en cada ocasión.

42. El párrafo 39 de este Apéndice ya se comentó.^{4/} Sin embargo, en lo que toca a los proyectos del Fondo Especial, desearíamos agregar que no pretendamos tomar a nuestro cargo la ejecución de toda clase de proyectos regionales sino participar en la estimación del proyecto en su etapa de elaboración a fin de transmitir a los gobiernos, mediante nuestros comentaristas técnicos, los resultados de los estudios que hace la CEPAL.

43. Estamos plenamente de acuerdo con los comentarios de los párrafos 40 y 41 de este Apéndice con respecto a la participación de las comisiones económicas regionales en proyectos regionales y subregionales.

^{4/} Véase el párrafo 13 de estos comentarios en relación con el párrafo 117, Capítulo 7 del Estudio.

IV. REPERCUSIONES DE LAS RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO DE
CAPACIDAD PARA LAS COMISIONES
ECONOMICAS REGIONALES

44. En líneas generales, la participación de las comisiones económicas regionales prevista en el Capítulo 5 del Estudio, incluiría las siguientes actividades:

- a) Colaborar en la preparación periódica de los programas nacionales y en la formulación de proyectos;
- b) Colaborar en la preparación de proyectos que tengan una connotación regional o interdisciplinaria;
- c) Estimación de todos los proyectos regionales presentados al PNUD para su financiamiento, especialmente en aquellos campos en que las comisiones económicas regionales están mejor capacitadas, sean ellos de competencia de las Naciones Unidas o de organismos especializados;
- d) Durante la ejecución del proyecto, prestar apoyo técnico a los expertos asignados a proyectos nacionales, sea a través de asesores regionales o de sus funcionarios de planta;
- e) Tener responsabilidad directa o la supervisión misma de proyectos en materias tales como planificación del desarrollo económico y social, administración pública, estadística, población y asuntos fiscales y financieros;
- f) A solicitud del Administrador del PNUD, colaborar en la evaluación de programas de países;
- g) Participar en las actividades complementarias (follow up) de proyectos concluidos, especialmente los de naturaleza regional;
- h) Prestar servicios a las oficinas del PNUD, en caso necesario, mediante el envío de planificadores del desarrollo. Estos

servicios serían a tiempo parcial, sobre base reembolsable y, en la provisión de ellos participarían también los institutos regionales de planificación;

- i) Participar en las reuniones para la revisión anual de programas nacionales a petición del Administrador del PNUD.

45. Por otro lado, el Capítulo 7 recomienda un modelo de estructura de organización del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

De especial interés para las comisiones económicas regionales son los párrafos 90, 91, 112, 116 y 117 relacionados con la organización de la Sede (ejecutivo), direcciones regionales, relaciones en el plano regional y las secretarías de las comisiones económicas regionales y los institutos regionales de planificación, respectivamente. En resumen, estos párrafos proponen lo siguiente:

- a) En la sede del PNUD, se propone la creación de cuatro direcciones regionales para cada una de las regiones geográficas. Estas oficinas participarían en la preparación y estimación de programas nacionales y regionales del antiguo tipo AT y FE, prestarían apoyo a los representantes residentes en la operación de los proyectos, establecerían mecanismos de actividades complementarias para proyectos terminados y colaborarían en la evaluación de los resultados;
- b) En la primera fase, que cubriría el período 1970-1971, se sugiere el nombramiento de funcionarios de las direcciones regionales del PNUD como oficiales de enlace en cada una de las comisiones económicas regionales, comenzando con la CEPAL. Durante la segunda fase (1972-1975), se procedería a trasladar físicamente a una de las direcciones regionales, posiblemente la de América Latina, a la sede de la comisión económica regional pertinente, en este caso la CEPAL. El último objetivo de este proceso, que culminaría en los próximos 25 años,^{5/} sería la

5/ Véase Capítulo 7, párrafo 149.

incorporación de las comisiones económicas regionales a una estructura central ^{6/} que coordinaría todas las actividades económicas y sociales emprendidas por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidos todos los programas operacionales. Como prevé el Estudio de Capacidad, en dicho momento las direcciones regionales del PNUD se fusionarían con las comisiones económicas regionales "de manera que en el nivel regional podría desempeñarse una doble función semejante en una dependencia que formaría parte integrante de toda la estructura. Ello entrañaría las consiguientes modificaciones en la estructura gubernamental en el nivel regional."^{7/}

46. Sobre lo que antecede cabrían hacer los siguientes comentarios:

- a) La participación de las comisiones económicas regionales en actividades operacionales al nivel de países como propone el Estudio de Capacidad no hace más que institucionalizar la colaboración que desde hace años ellas vienen prestando a las Naciones Unidas y, más recientemente a la ONUDI, UNCTAD y UNITAR;
- b) La institucionalización de estas actividades implicará la reestructuración de las unidades coordinadoras de asistencia técnica en cada una de las comisiones económicas regionales. La nueva estructura de estas unidades exigirá que se las provea de personal adicional y se redefinan sus atribuciones a fin de absorber el mayor trabajo operacional y adecuarlas a las nuevas exigencias previstas en el Estudio de Capacidad. De la misma manera, las unidades técnicas de las comisiones deberán ser reforzados con nuevo personal para atender las crecientes actividades de

^{6/} Esta estructura central estaría a cargo de un Director General con una jerarquía comparable a la del Secretario General en el mundo político.

^{7/} Véase Capítulo 7, párrafo 152.

carácter técnico que se prestaría al PNUD en las distintas fases descritas en el Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

- c) La designación de un oficial de enlace del PNUD en cada una de las comisiones económicas regionales durante la primera fase (1970-1971) implicará para ellas la provisión de oficinas y de servicios auxiliares (secretarías, editorial, reproducción, etc.) para estos funcionarios. Durante esta etapa, ellos podrían trabajar en estrecho contacto y cooperación con las unidades coordinadoras de asistencia técnica, las primeras con responsabilidad sobre las actividades operacionales al nivel de países y, las segundas, con su actividad normal en proyectos regionales;
- d) Como se señalara en nuestros comentarios al Estudio, las comisiones económicas regionales, junto con los institutos regionales de planificación, deberían colaborar también con el PNUD, a su solicitud, en la preparación de estrategias generales de desarrollo y en la definición de necesidades y prioridades a la luz de dichas estrategias. Asimismo, ellas podrían colaborar en la organización de cursos de orientación para representantes residentes u otros funcionarios de planta del PNUD. Las comisiones económicas regionales y los institutos regionales de planificación podrían participar también en la orientación de administradores de proyectos y de expertos asignados a proyectos nacionales;
- e) Durante la segunda fase (1972-1975) la mayor parte de las actividades operacionales a nivel de países serían absorbidas in situ por la Dirección Regional para América Latina, que estaría radicada en la CEPAL. No está claro en el Estudio de Capacidad la suerte que seguirían los proyectos regionales, especialmente los de asistencia técnica que están siendo administrados por las comisiones económicas regionales. La ubicación física de esta Dirección en la sede de la CEPAL implicará proporcionar oficinas en el Edificio de las Naciones Unidas y los servicios auxiliares necesarios.

V. OBJECIONES PRINCIPALES AL ESTUDIO DE CAPACIDAD

A. Del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

47. No es práctico preparar programas muy detallados de asistencia técnica por países que cubran los cinco años de duración de un plan de desarrollo como propone el Estudio. Sería más útil que prepararan programas detallados de asistencia técnica para un bienio tomando como marco de referencia las proyecciones de necesidades por cinco años. Al efectuar el examen anual de los programas en cada país, se prepararía un programa detallado para el año siguiente, y así sucesivamente hasta cubrir los cinco años del plan.
48. El Estudio propone ubicar un equipo completo de asesores técnicos en la oficina de cada representante residente del PNUD para ayudarlo a él y a los gobiernos en la identificación y preparación de proyectos, tanto de asistencia técnica como del Fondo Espacial. Se estima que es innecesaria y exorbitante esta propuesta. Deberían más bien usarse para estos fines los grupos asesores interdisciplinarios multinacionales en desarrollo y todo otro tipo de experto disponible.
49. El Estudio propone que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales concentre sus actividades operacionales en aspectos globales - o "no-sectoriales" como las denomina el Estudio -, tales como: planificación del desarrollo económico y social, cuestiones fiscales y financieras, estadística, población y administración pública. Las actividades sectoriales, como recursos naturales, transporte y vivienda y otras, deberían ser transferidas a otros componentes del sistema de las Naciones Unidas, así como los funcionarios asignados a esas actividades. No se está de acuerdo con esta propuesta.
50. El Estudio señala que la relación del jefe del órgano central por crearse - por cuyo conducto se encauzaría la mayoría de los fondos de cooperación técnica con que cuenta el sistema - con los organismos especializados y con cualquier otro agente de ejecución, en materias relativas a

la ejecución de proyectos, debe ser la que existe entre quien contrata unos servicios o una obra y el que las ejecuta. Se opina que el Estudio subestima la importancia del papel que representan los organismos especializados de las Naciones Unidas en la labor de desarrollo pues ni su mandato ni su continua dedicación pueden compararse con las de contratistas privados cuya preocupación comienza y acaba con cada proyecto. El Estudio también subestima la importancia del apoyo técnico que estos organismos pueden y deben prestar, así como el valor de sus investigaciones y la orientación que prestan tanto para la planificación efectiva de los programas y proyectos operacionales, como para su ejecución y evaluación. Por ello, los organismos especializados deben participar en las actividades de programación y continuar con la responsabilidad técnica de asesorar a los gobiernos en la formulación de todos los proyectos y en la ejecución de la mayoría de ellos, sea directamente o por intermedio de firmas consultoras.

51. Las funciones y poderes que el Estudio propone en las cinco etapas del Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo para los representantes residentes sólo tendría el efecto deseado si éstos fueran del calibre requerido y recibieran un apoyo efectivo y sistemático de los organismos especializados de las Naciones Unidas, de las comisiones económicas regionales y de los grupos asesores interdisciplinarios multinacionales.

52. El Estudio propone un servicio de carrera para el personal del PNUD, que incluye una cuidadosa selección y capacitación, una estricta evaluación del trabajo del personal, la formación en el servicio y un sistema abierto de ascensos. Se opina que tal servicio de carrera no debería limitarse al PNUD sino que aplicarse a todas las unidades técnicas y económicas del sistema de las Naciones Unidas.

53. El Estudio propone que los representantes residentes, entre otras cosas, tengan la función de preparar los programas nacionales del PNUD en cooperación con los gobiernos. Se objeta esta propuesta pues cada gobierno, por su propia soberanía, tiene la función y la responsabilidad de programar su ayuda exterior. Al representante residente le debe corresponder solo la función de asesorar y ayudar en esta tarea.

B. Del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

54. El Administrador del PNUD presentó un documento (DP/7 del 20 de febrero de 1970) a la sesión especial del Consejo de Administración que tuvo lugar en Nueva York, del 16 al 26 de marzo de 1970. En vez de hacer comentarios al Estudio de Capacidad - como le pidió el Consejo en su novena sesión del mes de enero de 1970 -, el Administrador optó por presentar un informe que constituye más bien una exposición de las conclusiones y recomendaciones a las que él había llegado con respecto al futuro del programa de cooperación técnica de las Naciones Unidas. Sin embargo, al leer cuidadosamente el documento, pueden desprenderse algunas críticas al Estudio, formuladas muy indirectamente, de las cuales se señalan algunas a continuación:

- a) El documento del Administrador señala que todos los proyectos del programa nacional deberán ser preparados por los gobiernos con la asistencia del PNUD y de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Esto significa que no está de acuerdo con lo propuesto en el Estudio en su párrafo 77, Capítulo 7 (véase el párrafo 27 anterior);
- b) El Estudio recomienda proyectar los recursos de las Naciones Unidas por un plazo medio de cuatro a cinco años para cada país (párrafo 49, Capítulo 5), es decir, por el mismo lapso que el plan de desarrollo económico y social; anualmente se haría una revisión del programa. El Administrador propone proyectar por

períodos de tres años con aprobaciones anuales por el Consejo de Administración y revisiones anuales o bienales que serían hechas por el Gobierno y los organismos responsables de las Naciones Unidas. El Administrador concuerda en basar estos programas nacionales de cooperación técnica en los planes o estrategias de desarrollo;

- c) Los párrafos 109 al 130 del Capítulo 5 del Estudio recomiendan recurrir, en forma mucho más amplia y deliberada, a los subcontratos para la ejecución parcial o total de proyectos y abandonar el uso hasta ahora exclusivo y automático de los organismos especializados como agentes de ejecución. El Administrador, por su lado, plantea que los organismos de las Naciones Unidas deberían tener primera prioridad como agentes de ejecución y que su asesoramiento debiera estar a disposición del Administrador para la puesta en marcha de todos los proyectos, sean ellos ejecutados o no por dichos organismos. El Administrador agrega que también se debería hacer un uso creciente de los servicios de instituciones gubernamentales y no gubernamentales y de formas consultoras siempre y cuando tales expertos y servicios no se hallen disponibles en el sistema de las Naciones Unidas; en dichos casos, el Administrador invitaría a la organización pertinente de las Naciones Unidas para que preste apoyo complementario al proyecto;
- d) El Administrador plantea también en su informe, al igual que el Sr. de Seynes, que el personal tanto operacional como el técnico del PNUD debe estar compuesto por personas de excepcional calidad y competencia (véase el párrafo 26).

55. Como acotación al margen, cabe mencionar que el Banco Mundial expresó su buena disposición de cooperar con el PNUD en la formulación de los programas nacionales de cooperación técnica; a su vez, el Administrador

expresó su buena disposición de colaborar con las misiones económicas a países organizadas por el Banco Mundial, especialmente en lo que respecta a proyectos de preinversión.

C. De la Junta Consultiva Mixta (IACB) ^{8/}

56. En sus comentarios al Estudio (véase el documento DP/6) la Junta está totalmente de acuerdo con lo expresado por el Sr. de Seynes sobre la importancia de los organismos especializados en el apoyo técnico a los proyectos de cooperación técnica (véase el párrafo 24).

57. La Junta cree que el ciclo de programación debería tener una duración menor que la propuesta en el Estudio (cf. supra párrafos 21 y 28 b)).

58. La Junta está en total desacuerdo con la recomendación que hace el Estudio de estabilizar los fondos del Programa Ordinario de asistencia técnica en su nivel actual. ^{9/}

59. El Estudio propone la eliminación de dicha Junta, para crear, en cambio, un Grupo Consultivo Técnico integrado por altos funcionarios y pagados por otros elementos del sistema de las Naciones Unidas y un Comité de Coordinación de Políticas ^{10/} en reemplazo del actual Comité Administrativo de Coordinación. Los miembros de la Junta no están de acuerdo con esta recomendación; por el contrario, plantean que la Junta debiera reforzarse.

^{8/} Compuesta por el Secretario General de las Naciones Unidas y los directores ejecutivos de los organismos especializados de las Naciones Unidas, incluyendo el Banco Mundial, el FMI, la Corporación Financiera Internacional, la Organización Internacional de Energía Atómica, el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos, la UNCTAD y la ONUDI.

^{9/} 6 908 600 dólares de los cuales 5 408 600 corresponden a la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas y 1 500 000 a la ONUDI.

^{10/} Que sería integrado por el Secretario General y los directores ejecutivos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas en el desarrollo económico y social.

D. De algunos países

60. En la reunión especial convocada por el Consejo de Administración del PNUD 11/ para discutir el Estudio de Capacidad, llevada a cabo en la Sede de las Naciones Unidas del 16 al 26 de marzo de 1970, los representantes gubernamentales hicieron, entre otros, los siguientes comentarios:

- a) Algunos no estuvieron de acuerdo en que se tendiera a una relación estrecha entre las actividades del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y las del Banco Mundial como propone el Estudio, pues no todos los países miembros de las Naciones Unidas son miembros del Banco y esta institución no podría entonces tratar en un pie de igualdad con las Naciones Unidas. Por otro lado, agregan, el Banco Mundial actúa conforme a criterios bancarios, mientras que la actividad de las Naciones Unidas se determina por las necesidades mismas de los países en desarrollo;
- b) Tampoco estuvieron de acuerdo en que los representantes residentes representen un papel demasiado importante en la programación de la asistencia técnica en el plano nacional como lo propone el Estudio. Deberían limitarse a la prestación de servicios de asesoramiento a los gobiernos en cuestiones de desarrollo económico y social y a la provisión de informaciones respecto a las posibilidades de ayuda que puede prestar el PNUD.

11/ Integrado por 37 países a saber: Argelia, Austria, Bélgica, Camerún, Canadá, Costa de Marfil, Cuba, Chile, Checoslovaquia, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, India, Inglaterra, Italia, Japón, Jordania, Malasia, Mauritania, México, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, República Árabe Unida, República Federal de Alemania, República Popular del Congo, República Unida de Tanzania, Rumania, Suecia, Suiza, Siria, Unión Soviética y Venezuela.

- Agregaron que la función decisiva en el proceso de programación de la asistencia corresponde exclusivamente a cada gobierno;
- c) Otra objeción radica en la subcontratación de empresas consultoras para la ejecución de proyectos. Señalan el peligro de que esta subcontratación se concentre en un número reducido de firmas en unos pocos países, privando así a los países en desarrollo de la posibilidad de usar la experiencia adquirida en otros países cuyos representantes podrían no figurar entre los subcontratistas. Agregan que el uso extensivo de la participación de firmas consultoras permitiría a éstas, sin ninguna duda, ejecutar los proyectos en forma tal de forzar a los países beneficiarios a comprar los equipos de las firmas pertinentes o a hacer uso de sus servicios en etapas futuras del proyecto;
 - d) Un representante señaló su preocupación de que el Estudio recomendara, en forma sistemática, transferir el control del programa de asistencia técnica de las manos de los gobiernos a funcionarios internacionales que tuvieran el apoyo de los principales países contribuyentes;
 - e) Otro representante se opuso a la propuesta de incluir la inversión privada en el programa de desarrollo pues los principales beneficiarios serían los inversionistas extranjeros; también rechazó la participación del Banco Mundial en la determinación de los proyectos que recibirían ayuda;
 - f) Un representante indicó que su país se oponía a que el Consejo de Administración del PNUD se transformara en un órgano meramente orientador de políticas, pues tenía la responsabilidad de gobernar más que de administrar;
 - g) Hubo un consenso bastante generalizado de que el sistema de las Naciones Unidas no debe juzgar los planes nacionales de desarrollo para establecer prioridades de proyectos de cooperación técnica; esto sólo compete a los gobiernos;

- h) La mayoría opinó que los organismos especializados de las Naciones Unidas deben continuar prestando apoyo técnico en todas las actividades de preinversión y de asistencia técnica de las Naciones Unidas (programación y ejecución). En general, no aceptaron la recomendación del Estudio de crear cuerpos de expertos que dupliquen el trabajo que normalmente corresponde hacer a los organismos especializados;
- i) La mayoría se opuso también a la eliminación de la Junta Consultiva Mixta (IACS) como propone el Estudio. La Junta debe mantenerse y conservar sus prerrogativas constitucionales;
- j) La mayoría de los representantes en el Consejo de países en desarrollo expresaron serias reservas sobre la subcontratación de firmas consultoras para la ejecución de proyectos de estudios de preinversión. Los países desarrollados, por su parte, apoyaron la propuesta del Estudio en el sentido que debe darse una participación creciente a estas firmas.

VI. ANEXO

EL PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL PNUD PARA ESTUDIAR LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

En un período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración del PNUD que tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, del 16 al 26 de marzo de 1970, se examinaron las recomendaciones para la reforma y mejoramiento de la asistencia que presta el sistema de las Naciones Unidas a los países en desarrollo.

Las recomendaciones se exponen en dos documentos: "Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo" (DP/5), elaborado por Sir Robert Jackson a solicitud de Paul G. Hoffman, Administrador del PNUD, y un informe titulado "Programa de acción básico para el PNUD" (DP/7) preparado por el Administrador a petición del Consejo. El objetivo de ambos documentos es facilitar que el sistema utilice de manera eficaz los recursos presentes y administre, en un plazo de cinco años, un programa de doble magnitud por lo menos de las operaciones de 1970.

Al cabo de un debate general que duró tres días sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y a sugerencia del presidente, Włodzimierz Natort (Polonia), se concedió atención preferente por el Consejo a dos cuestiones principales: los principios de programación por país y la puesta en práctica de los programas.

Programación del país

Tomando como base los puntos principales surgidos en la discusión sobre la programación por país, un grupo de redacción creado por el Consejo bajo la presidencia del relator, llegó a un consenso sobre diversas conclusiones, entre ellas las siguientes:

"La programación por país debe usarse como un medio de lograr la utilización más racional y eficiente de los recursos a disposición del PNUD para sus actividades, con objeto de producir el impacto máximo en el desarrollo económico y social del país en desarrollo de que se trate."

"La programación por país debe basarse en los planes nacionales de desarrollo de cada país o, en el caso de que éstos no existan, en las preelaciones nacionales de desarrollo."

"Se reconoce que el gobierno del país interesado tiene la responsabilidad exclusiva de formular su plan nacional de desarrollo o sus preelaciones. Los países en desarrollo particulares deben tener, a su solicitud, asistencia de las Naciones Unidas en el campo general de la planificación, y de los organismos especializados en lo que se refiere a la planificación por sectores."

"La programación de la asistencia del PNUD debe llevarse a cabo en cada país en el marco de las cifras indicativas de planificación, que constituyan un orden de magnitud de los recursos con los que se espera contar por parte del PNUD durante el período de programas."

Prioridades nacionales

"El programa del país, basado en los planes nacionales de desarrollo o en las preelaciones y en las cifras de planificación indicativas, debe ser formulado por el gobierno del país que recibe la ayuda en cooperación, en la fase apropiada, con los representantes del sistema de las Naciones Unidas bajo la orientación del Representante Residente del PNUD; debe coincidir, en los casos que sea apropiado, con el período del plan de desarrollo nacional del país. La formulación del programa del país debe llevar consigo:

- Una amplia identificación de las necesidades del país en el campo de la cooperación para el desarrollo, que habrán de ser financiadas por el PNUD, en relación con los objetivos generales de desarrollo del país;
- Una indicación tan precisa como sea posible de los insumos internos y del PNUD para hacer frente a estas necesidades;
- Una lista de los proyectos que habrían de ser elaborados posteriormente, en mayor o menor detalle, que habrían de ser financiados por el PNUD para poner en ejecución el programa del país."

"El Representante Residente deberá someter el programa del país respectivo al Administrador, quien a su vez lo presentará, con sus recomendaciones, al Consejo de Administración para que éste lo apruebe. La aprobación debe comprender todo el período del programa, dictándose medidas para ser revisado anualmente con objeto de introducir posibles ajustes."

Cifras indicativas

"Con el propósito de establecer las cifras de planificación indicativas, debe eliminarse cualquier distinción que aún persista entre la Asistencia Técnica y el Fondo Especial. Los recursos que habrán de dedicarse a la programación de un país, deben constituir un porcentaje determinado de los recursos totales para el año en curso, proyectados sobre un período dado e incluyendo una tasa de crecimiento, por año, durante ese período, partiéndose del supuesto, entre otros, de que los recursos del programa aumentarán por lo menos al mismo ritmo que el promedio de los últimos años."

"Las cifras de planificación indicativas de un país no deben interpretarse en el sentido de que representan un compromiso, sino como una indicación razonablemente firme del propósito de programación en sentido progresivo."

"Las cifras de planificación indicativas deben ser propuestas por el Administrador a los gobiernos, sobre la base de los criterios y pautas establecidos y de tiempo en tiempo por el Consejo de Administración."

Después de tomar en cuenta las observaciones que los gobiernos desean formular con respecto a las cifras, el Administrador debe someter a la aprobación del Consejo de Administración sus cifras finales de planificación, indicativas para cada país."

Debido a la falta de tiempo no le fue posible al Consejo examinar una serie análoga de conclusiones relacionadas con la ejecución. Se convino, sin embargo, que entre la documentación básica que habrá de presentarse al Consejo cuando se reúna para celebrar su décimo período de sesiones en Ginebra, Suiza, el 9 de junio de 1970, figurará un informe sobre la marcha de los trabajos que comprenderá los proyectos de conclusiones junto con las actas resumidas del período extraordinario de sesiones.

Nuevos documentos de trabajo

A solicitud del Consejo, el Administrador se mostró de acuerdo, además, en suministrar documentos de trabajo sobre temas tales como criterios a seguir para las cifras de planificación indicativas, calendario para la programación de un país y otros aspectos del ciclo de cooperación para el desarrollo, posibles mecanismos para administrar los proyectos globales, regionales y otros no relativos a países, y ayuda procedente de otras fuentes; recursos financieros incluyendo propuestas para introducir cambios en las prácticas y procedimientos actuales, factores legislativos y de otra índole comprendidos en la eliminación de todo género de distinciones entre los tipos de proyectos de Asistencia Técnica y del Fondo Especial; y, cuestiones de organización, entre ellas la responsabilidad del Consejo, la administración en la sede y en las oficinas locales; los organismos o agentes ejecutores y determinadas indicaciones preliminares de las consecuencias presupuestarias.

También se expresó la esperanza de que los organismos especializados competentes y otras organizaciones del sistema, preparen algunos documentos sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

