



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/719
14 de diciembre de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 149 del programa

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LA OFICINA DE SERVICIOS DE SUPERVISIÓN INTERNA

Nota del Secretario General

1. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General y señalar a su atención el informe que figura en el anexo, que le envió el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, relativo al examen de las prácticas programáticas y administrativas de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
2. El Secretario General confía en que el Secretario General de la UNCTAD, nombrado hace poco, seguirá realizando en la secretaría de la UNCTAD las reformas que procedan, como parte integrante del proceso en marcha de reforma y fortalecimiento de los sectores económico y social de la Organización, y adoptará todas las demás medidas de gestión que puedan precisarse para reflejar en las estructuras y el programa de trabajo de la UNCTAD las nuevas orientaciones normativas y programáticas que resulten de las liberaciones del noveno período de sesiones de la UNCTAD, que se ha de celebrar en Sudáfrica en abril de 1996.
3. Como en todos los sectores de la Organización, es necesario determinar cuidadosamente las necesidades de personal de la UNCTAD basándose en las exigencias de los programas. El proceso de preparación del próximo plan de mediano plazo constituirá el marco más adecuado para determinar qué ajustes estructurales y del programa de trabajo se han de requerir en la secretaría de la UNCTAD como resultado de la Conferencia, y llevarlos a cabo.



Anexo

EXAMEN DE LAS PRÁCTICAS PROGRAMÁTICAS Y ADMINISTRATIVAS DE
LA SECRETARÍA DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Informe de la Oficina de Servicios de
Supervisión Interna

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES	1 - 5	4
II. CUESTIONES PROGRAMÁTICAS	6 - 10	5
III. CUESTIONES DE CALIDAD Y DE COMPLEMENTARIEDAD	11 - 16	6
IV. ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN TÉCNICA	17 - 25	8
V. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y DE PERSONAL.....	26 - 31	12
VI. SERVICIOS DE GESTIÓN Y SERVICIOS DE APOYO A LOS PROGRAMAS	32 - 37	14
VII. SUPERVISIÓN DE PROGRAMAS	38 - 41	16
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42 - 47	18
A. Cuestiones sustantivas	42 - 45	18
B. Cuestiones relativas a la administración y organización	46 - 47	19

Apéndices

I. Observaciones sobre determinadas divisiones sustantivas.....	22
II. Estructura de organización de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en marzo de 1995	26

I. ANTECEDENTES

1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se creó en 1964 para servir como foro en que se pudieran examinar y eventualmente negociar los problemas del desarrollo relacionados con el comercio. En los primeros años de existencia de la Conferencia su labor se centró en las políticas relativas a los productos primarios y a los recursos naturales, con miras a estabilizar sus precios y a incrementar los ingresos de exportación de los países en desarrollo productores.
2. Con los años la UNCTAD llegó a ser el principal foro para los debates entre el Norte y el Sur y desempeñó un papel fundamental en el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en la formulación de un código para el transporte marítimo y en determinación de metas para la asistencia internacional a los países en desarrollo, en particular los menos adelantados. Sin embargo, durante los decenios de 1970 y 1980 las conmociones producidas por el alza de los precios del petróleo, la inflación y la acumulación de deuda por parte de muchos países en desarrollo provocaron cambios dramáticos en el contexto económico internacional, y las cuestiones que habían de estudiarse se hicieron cada vez más complejas. Sin embargo, los debates celebrados en la UNCTAD sobre esas cuestiones durante ese período tuvieron en gran parte connotaciones políticas y se caracterizaron por grandes divergencias en cuanto a soluciones y remedios. En aquel momento los debates de la UNCTAD eran estériles y la institución empezó a perder su importancia a los ojos de un número creciente de sus miembros.
3. A pesar de esta situación, los Estados miembros nunca abandonaron por completo a la UNCTAD. Decidieron reactivarla para que pudiera abordar de manera más eficaz los problemas relacionados con el desarrollo. Esos cambios se efectuaron en el contexto del octavo período de sesiones de la UNCTAD, celebrado en Cartagena de Indias (Colombia) del 8 al 25 de febrero de 1992, cuyo tema principal fue la función de la propia UNCTAD¹. En el documento final de la Conferencia, que fue aprobada por consenso, los Estados miembros convinieron en una reestructuración a fondo del mecanismo intergubernamental de la UNCTAD y en un nuevo enfoque de la labor sustantiva de su secretaría. El principal aspecto de este nuevo enfoque se centraba en la identificación de las políticas internas necesarias para promover el crecimiento y el desarrollo. Esto debía lograrse a través de un proceso de creación de consenso y no como se había venido haciendo anteriormente, tratando de negociar acuerdos o resoluciones internacionales con fuerza obligatoria. La labor de la secretaría también debía poner de relieve las distintas experiencias nacionales en lo que se refiere al fomento de la eficiencia del mercado y la diversificación y proporcionar asistencia técnica a fin de facilitar la liberalización del comercio, aumentar la competitividad y promover la participación efectiva de los países en desarrollo en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, multilaterales. La Conferencia también convino en que la UNCTAD era el centro de coordinación más apropiado dentro de las Naciones Unidas para tratar de manera integrada las cuestiones de desarrollo y otras cuestiones interrelacionadas en ciertas esferas clave, entre las que figuraban el comercio, la financiación, las inversiones, los servicios y la tecnología, en interés de todos los países, en particular los países en desarrollo.

4. El nuevo enfoque y el cambio de orientación derivados del octavo período de sesiones de la UNCTAD se tomó en consideración en la reestructuración de la Secretaría de las Naciones Unidas, que dio lugar a que en 1993 se transfirieran a la UNCTAD la Comisión de Empresas Transnacionales y la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, junto con sus respectivas secretarías. En consecuencia, las cuestiones relativas a las inversiones, el desarrollo de la empresa y las necesidades del desarrollo nacional pasaron a ser de primera importancia para la labor de la UNCTAD y su secretaría. Además, la terminación de la Ronda Uruguay en 1994 y la creación de la Organización Mundial del Comercio el 1° de enero de 1995 redundaron en un aumento del trabajo en las esferas del análisis de políticas, la formación de consenso y la cooperación técnica.

5. En ese contexto, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna estableció un grupo encargado de realizar el presente examen a fin de evaluar si el programa de trabajo reflejaba la estrategia programática y orgánica de la secretaría en el nuevo contexto internacional posterior a la Conferencia de Cartagena. La segunda finalidad del examen era determinar si la secretaría de la UNCTAD había establecido mecanismos para garantizar la aplicación eficiente del programa de trabajo y la gestión eficaz de los recursos que se le habían asignado. Para realizar su labor el grupo mantuvo prolongadas entrevistas con funcionarios a diversos niveles de responsabilidad, en particular con funcionarios que se dedicaban a la gestión de los programas y al control de los recursos. El grupo también examinó un volumen considerable de documentación y de estudio preparados por las diversas divisiones en el contexto del presupuesto por programas para el bienio 1994-1995. Los resultados y las conclusiones del examen del grupo se presentan en los párrafos que vienen a continuación. Después se formulan una serie de recomendaciones que habría de tener en cuenta la secretaría de la UNCTAD.

II. CUESTIONES PROGRAMÁTICAS

6. El grupo dedicó buena parte de su examen al programa de la UNCTAD y al modo en que la secretaría había organizado su trabajo y utilizado los recursos que se le habían asignado. A este respecto el grupo observó que, a raíz del octavo período de sesiones de la UNCTAD y de la transferencia a la UNCTAD de los programas sobre empresas nacionales y sobre ciencia y tecnología para el desarrollo, el plan de mediano plazo para el período 1992-1997 se revisó a fin de reflejar los compromisos de Cartagena. En consecuencia, el número de programas y subprogramas aumentó de tres programas y 15 subprogramas durante el bienio 1992-1993 a cinco programas y 21 subprogramas en el bienio 1996-1997, de los que más de la mitad (13) se designaron como de "alta prioridad". El presupuesto por programas para 1994-1995 se modificó también sustancialmente, a fin de tener en cuenta la transferencia a la UNCTAD de los programas sobre empresas transnacionales y sobre ciencia y tecnología para el desarrollo. Los recursos de la UNCTAD se incrementaron, aunque en el proceso de transferencia se realizaron economías considerables. Así, el número de puestos ha aumentado de 437 puestos sufragados con cargo al presupuesto ordinario y puestos extrapresupuestarios en 1992-1993 (242 del cuadro orgánico y categorías superiores y 195 del cuadro de servicios generales) a 479 puestos en 1994-1995 (267 del cuadro orgánico y categoría superiores, 208 del cuadro de servicios generales y 4 de otros cuadros).

7. Los nuevos subprogramas se presentaban como simples adiciones. No se hicieron grandes esfuerzos para reorganizar la totalidad del programa dándole una nueva reorientación que reflejara el espíritu de Cartagena, centrándolo en las nuevas prioridades y articulando la misión de la UNCTAD dentro del sistema de las Naciones Unidas y dentro de las organizaciones de ámbito mundial se ocupaban de cuestiones relativas al comercio y el desarrollo.
8. No era de extrañar, en tales circunstancias, observar que el presupuesto por programas para el bienio 1994-1995 y el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997 no reflejaban una realineación tangible de los programas para ajustarlos a las nuevas prioridades, a fin de hacer frente a los problemas que se planteaban en el período posterior a Cartagena. A este respecto el grupo observó que la secretaría de la UNCTAD había iniciado la reasignación de diversos puestos entre programas. Con algunas excepciones, esa reasignación no parecía responder a un mejoramiento de la calidad ni a un reforzamiento de las esferas sustantivas.
9. El plan de mediano plazo para el período 1992-1997 toca a su fin y será el plan de mediano plazo para el período 1998-2001 el que ofrezca una oportunidad para articular la nueva visión de la Organización. La forma definitiva de esa visión se basará en el resultado del noveno período de sesiones de la UNCTAD, en abril de 1996, que se espera prosiga la reorientación de la Organización de conformidad con las nuevas prioridades establecidas en el octavo período de sesiones. La secretaría de la UNCTAD debería aprovechar esta oportunidad para definir su propio papel y dotar a la Conferencia de una estrategia y unas prioridades para los años venideros.
10. Para tener en cuenta el noveno período de sesiones de la UNCTAD y el nuevo plan de mediano plazo probablemente haya que revisar el presupuesto por programas para el bienio 1996-1997. Esa revisión debería introducir la nueva orientación del programa de la UNCTAD en un nuevo conjunto de prioridades, con la correspondiente reasignación de recursos.

III. CUESTIONES DE CALIDAD Y DE COMPLEMENTARIEDAD

11. En conjunto, al grupo le impresionó la calidad del trabajo de la UNCTAD. Cada división ofrecía ejemplos de investigaciones de alta calidad en sus respectivas esferas de especialización. Si bien gran parte del trabajo que se efectúa es bueno, no se ha integrado de manera que se aprovechen plenamente las complementariedades existentes y las divisiones tienden a trabajar independientemente unas de otras, lo que aumenta el riesgo de que formulen recomendaciones de política contradictorias. En el apéndice I del presente informe figuran más observaciones sobre determinadas divisiones.
12. A este respecto, el grupo ha identificado las siguientes esferas en que existen duplicaciones y complementariedades y que se prestan a ser integradas en el marco de una estructura programática más adecuada. Por ejemplo, la labor sobre productos básicos se reparte entre la División de Productos Básicos y el Servicio de Gestión de Datos, que prepara la mayor parte de las estadísticas de productos básicos. También existe una duplicación entre la División de Productos Básicos y la División de Comercio Internacional. Ambas se ocupan de las vinculaciones entre la política comercial y el desarrollo, el comercio, y el

medio ambiente y el mejoramiento de las oportunidades de los países en desarrollo en los mercados de exportación.

13. En cuanto a la labor de la División de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo y Programas Especiales, coincide con la de la mayor parte de las restantes divisiones de la UNCTAD. Los documentos sobre comercio Sur-Sur podrían hacerse probablemente con la misma facilidad en la División de Comercio Internacional. Del mismo modo, las cuestiones monetarias, financieras y de inversión podrían tratarse en la División de Interdependencia Mundial. La Dependencia Económica Especial para el Pueblo Palestino es una dependencia autónoma, pero habría razones justificadas para transferir su trabajo a la División de Empresas Transnacionales e inversión, que sería el lugar más adecuado para tratar las principales cuestiones relativas a la nueva Autoridad Palestina. Del mismo modo, la labor sobre el alivio de la pobreza podría realizarse en otra dependencia de la UNCTAD, probablemente en la División de Interdependencia Mundial.

14. El grupo también ha observado que la cuestión de las inversiones extranjeras directas se trata en la División de Interdependencia Mundial y en la División de Empresas Transnacionales e Inversión. Las cuestiones relativas a la financiación también se tratan en varias divisiones. Es necesario tratar esas cuestiones aplicando un enfoque más integrado.

15. Desde el punto de vista de las duplicaciones con otras organizaciones, prácticamente todo lo que se hace en la UNCTAD se hace en algún otro organismo del sistema de las Naciones Unidas. Esto no quiere decir que ese trabajo se haga exactamente del mismo modo que en la UNCTAD, ni con el mismo nivel de calidad, pero el hecho es que hay duplicaciones. Por ejemplo, las investigaciones sobre los problemas del comercio y el desarrollo de los países en desarrollo se llevan a cabo en las comisiones regionales y en la Sede de las Naciones Unidas. También se realizan investigaciones análogas en otras importantes organizaciones internacionales fuera de la Secretaría de las Naciones Unidas, como son la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial, etc. A este respecto el grupo observó que las cuestiones relativas a las inversiones y la transferencia de tecnología de las que se ocupa la UNCTAD también forman parte de las prioridades principales de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Del mismo modo, la labor sobre transporte marítimo y gestión de los servicios de transporte marítimo que se realiza en la División de Desarrollo de los Servicios y Eficiencia Comercial se sitúa en la esfera de competencia de la Organización Marítima Internacional. En consecuencia, es muy importante que la UNCTAD integre su labor con la de otras partes del sistema más de lo que ha venido haciéndolo hasta ahora. Esto es especialmente importante en el caso de las comisiones regionales, donde las cuestiones interrelacionadas del comercio, el desarrollo, la inversión y la tecnología son de importancia capital para los problemas de desarrollo de la distintas regiones. La UNCTAD está bien situada para dar impulso y dirección, desarrollando conceptos y métodos de análisis que las comisiones regionales podrían aplicar al estudio de esas cuestiones. También podría actuar como centro de coordinación para sintetizar las experiencias regionales y facilitar el intercambio de esas experiencias entre las regiones.

16. La cuestión de la duplicación de actividades con la Organización Mundial del Comercio interesó muy especialmente al grupo. Este problema se planteó sistemáticamente en las conversaciones con los diversos administradores de programas entrevistados. También fue objeto de conversaciones oficiosas con funcionarios de la Organización Mundial del Comercio. Sobre las base de esas conversaciones el grupo opina que el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio podría dar una importancia muy particular a la labor de la UNCTAD, dada la necesidad de investigar y analizar muchos de los nuevos problemas del comercio y el desarrollo y de crear un consenso al respecto antes de pasar a la fase de negociación de instrumentos con fuerza obligatoria. El grupo cree que la división del trabajo entre las dos organizaciones debería establecerse de manera de tener plenamente en cuenta las complementariedades que existen entre ellas y sus respectivas ventajas relativas.

IV. ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN TÉCNICA

17. Durante el bienio 1994-1995, los recursos extrapresupuestarios de la UNCTAD se estiman en 43,8 millones de dólares, o sea el 28% de los recursos totales de que disponía la UNCTAD. De esta suma, 38,5 millones de dólares se han asignado a proyectos operacionales, 200.000 dólares a actividades sustantivas y 5,1 millones de dólares al apoyo a los programas. De los 38,5 millones de dólares para proyectos operacionales, 15,2 millones de dólares proceden del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y 23,3 millones de dólares de diversos fondos fiduciarios. Se prevé que en el bienio 1996-1997 los recursos extrapresupuestarios disminuirán algo, pasando de 43,2 millones de dólares a 38,2 millones de dólares para proyectos operacionales, ningún recurso para actividades sustantivas y 5,0 millones de dólares para el apoyo a los programas. El grueso de los recursos extrapresupuestarios va a proyectos en las esferas de la eficiencia comercial, como son el Sistema Aduanero Automatizado para el Acceso, el Control y la Gestión (SIDUNEA) y el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), así como el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC).

18. Los fondos fiduciarios están pasando a ser un componente dominante de la financiación operacional. Esos fondos han aumentado paulatinamente hasta superar la parte de las contribuciones del PNUD que, junto con el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, han proporcionado una base de recursos estable a las actividades de cooperación técnica durante un cuarto de siglo. El incremento de la parte de los fondos fiduciarios en la financiación de la cooperación técnica, ha traído consigo una reducción de la flexibilidad que ofrecen las contribuciones del PNUD y de este modo ha influido en la asignación global de recursos entre los diversos programas y subprogramas.

19. Si se utiliza la asignación de recursos como indicador de las prioridades relativas atribuidas a un determinado programa o subprograma, las cifras del cuadro muestran que, en lo que se refiere a sus contribuciones voluntarias a actividades operacionales, los donantes han seguido un orden de prioridades inverso al de la distribución de los recursos del presupuesto ordinario entre los diversos programas.

Porcentaje de gastos del presupuesto ordinario y de cooperación técnica en 1994,
por programas y subprogramas

Programa/subprograma	Gastos del presupuesto ordinario	Gastos de cooperación técnica	Número de proyectos
1. Comercio y desarrollo			
Competencia internacional y políticas comerciales	3,9	4,3	15
Productos básicos	12,4	2,8	12
Financiación del desarrollo y deuda	4,7	10,5	25
Alivio de la pobreza	1,3	—	2
Cooperación económica entre los países en desarrollo	5,4	1,5	10
interdependencia mundial	5,1	1,2	6
Espacios económicos ... ^a	1,8	—	—
Privatización, capacidad empresarial y competitividad	1,8	—	1
Reformas internas y movilización de recursos	2,5	—	1
Gestión de datos	<u>9,7</u>	<u>0,4</u>	<u>5</u>
	<u>48,6</u>	<u>20,7</u>	<u>77</u>
2. Expansión del comercio ...^b			
Ajuste estructural ... ^c	3,1	7,3	22
Capacidad para las exportaciones	2,1	1,4	1
Eficiencia comercial	4,1	29,0	84
Desarrollo de los servicios	1,9	1,2	5
Transporte marítimo, puertos y transporte multimodal	7,6	15,3	42
Seguros	<u>1,4</u>	<u>0,4</u>	<u>5</u>
	<u>20,2</u>	<u>54,6</u>	<u>159</u>
3. Países menos adelantados, países en desarrollo insulares y sin litoral y programas especiales			
Países menos adelantados	7,6	0,6	8
Países en desarrollo insulares y sin litoral	<u>3,1</u>	<u>2,1</u>	<u>5</u>
	<u>10,7</u>	<u>2,7</u>	<u>13</u>
4. Ciencia y tecnología para el desarrollo sostenible			
Ciencia y tecnología	2,8	1,4	10
Inversión y tecnología	<u>4,4</u>	—	—
	<u>7,2</u>	<u>1,4</u>	<u>10</u>
5. Empresas transnacionales			
Empresas transnacionales	<u>13,3</u>	<u>7,0</u>	<u>22</u>
Desarrollo de los recursos humanos			
Programa computadorizado de capacitación	^d	13,6	23
Total general	100	100	304

^a Espacios económicos ampliados, procesos de integración regional y cuestiones sistémicas del comercio internacional.

^b Expansión del comercio, promoción de las exportaciones y desarrollo del sector de los servicios.

^c Ajuste estructural y oportunidades comerciales.

^d La financiación para este programa, cuyos elementos fueron preparados por personal perteneciente a diversos subprogramas, se proporciona 1) en parte con cargo a los gastos de personal del presupuesto ordinario y 2) con cargo a fondos fiduciarios operacionales. Se indica por separado porque su gestión corre a cargo de la Dependencia de Cooperación Técnica.

20. En el examen se hicieron dos observaciones distintas. Primero, falta integración entre el programa ordinario de trabajo y los principales programas financiados con cargo a recursos presupuestarios; estos últimos tienen un carácter autónomo. Esto también incluye una falta de contactos entre las diversas divisiones de la UNCTAD en lo que respecta a la ejecución de actividades extrapresupuestarias. En segundo lugar, la utilización de recursos del presupuesto ordinario para la ejecución de diversas pequeñas actividades extrapresupuestarias, que es el resultado de la doble responsabilidad del personal en lo que se refiere al trabajo operacional y al trabajo ordinario. Se aprecia el argumento del intercambio fecundo de ideas entre el trabajo operacional y el trabajo ordinario y se reconoce que en algunos casos concretos es difícil hacer una distinción entre ambas actividades. No obstante, debería hacerse un esfuerzo por asegurar que los recursos del presupuesto ordinario se utilicen enteramente para actividades establecidas en el marco del presupuesto ordinario. La UNCTAD podría reconsiderar el arreglo actual de doble responsabilidad e introducir una distinción orgánica entre ambas esferas de trabajo.

21. Algunas de las principales actividades extrapresupuestarias iniciadas recientemente parecen duplicar el trabajo de otras. Se entiende que el mandato de Cartagena establecía un marco amplio y general dentro del cual podían relacionarse los programas de cooperación técnica actual y futuro. Sin embargo, analizando el mandato general de la UNCTAD en el contexto de los mandatos atribuidos a las organizaciones con quienes colabora, parece que la UNCTAD se ha adentrado en un terreno que antes ocupaban otros. Aunque se reconoce que algunas de esas actividades han tenido mucho éxito, los programas sobre la eficiencia comercial y la red mundial de centros de comercio parecen duplicar en parte el mandato del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT (CCI). Los actuales esfuerzos por establecer proyectos conjuntos entre ambas organizaciones pueden representar un paso hacia la eliminación de las duplicaciones. Sin embargo, el establecimiento de un mandato claro e indisputado de la UNCTAD en esas nuevas esferas sólo sería posible introduciendo los correspondientes ajustes programáticos en el CCI.

22. La falta de integración entre las actividades del presupuesto ordinario y los programas extrapresupuestarios y la tendencia a duplicar las actividades de otros organismos se atribuyen en lo esencial a la falta de una política de cooperación técnica que incluya la estrategia y las prioridades de la secretaría de la UNCTAD. El problema se agrava por la insuficiencia del control intergubernamental y administrativo de los recursos extrapresupuestarios. Los exámenes a nivel intergubernamental son deficientes, dado que la secretaría de la UNCTAD proporciona información a posteriori. Además, en la situación actual, las decisiones sobre la movilización y utilización de recursos extrapresupuestarios se toman a nivel de la división e incluso de la subdivisión, y la mayoría de las actividades extrapresupuestarias se llevan a cabo cuando se tiene ocasión de financiarlas y no en función de unos criterios de política. La Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica es bastante pequeña y se ocupa sobre todo del enlace con el PNUD para solicitar recursos y asesorar a los directores de los distintos proyectos sobre los aspectos técnicos de la presentación del proyecto. No existe una autoridad central a nivel superior encargada de la formulación y coordinación de políticas sobre las actividades extrapresupuestarias. A fin de disponer de una autoridad central de ese tipo, la UNCTAD debería considerar la posibilidad de establecer

un comité de examen de las actividades extrapresupuestarias, integrado por los directores de las divisiones, para aprobar la política en materia de recursos extrapresupuestarios y la ejecución de los distintos proyectos financiados con cargo a esos recursos. Ese comité podría contar con los servicios de la actual Dependencia de Políticas y Coordinación de la Cooperación Técnica.

23. Se han encontrado deficiencias en las esferas del apoyo a los programas de actividades de cooperación técnica y de la clasificación de las actividades de los proyectos. El grupo observó que los recursos generales no se utilizaban de manera equitativa y transparente. Los recursos para el apoyo a los programas deberían utilizarse para el apoyo sustantivo y administrativo a los proyectos, teniendo en cuenta las necesidades concretas de los distintos proyectos como se expone en la instrucción administrativa ST/AI/286. Ese entendimiento no se refleja en la preparación y aprobación del presupuesto de apoyo a los programas de la UNCTAD. Las decisiones sobre el apoyo a los programas las toma la División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas, sin la necesaria transparencia y sin la participación de los administradores principales de programas. Además, la cuenta de apoyo a los programas es actualmente deficitaria, con unos ingresos estimados en 2,8 millones de dólares, en comparación con unos gastos estimados en 4,3 millones de dólares para el bienio 1994-1995. La dotación de personal comprende diversos funcionarios permanentes de apoyo a los programas, lo que limita la flexibilidad para ajustar los gastos de apoyo a los programas a las fluctuaciones de los ingresos destinados a ese fin. Podrían establecerse controles eficaces asegurando que se presente una propuesta de presupuesto de apoyo a los programas para su aprobación por un comité de examen de las actividades extrapresupuestarias, eficaces se ha sugerido antes.

24. El grupo también observó que una parte no desdeñable de los proyectos de cooperación técnica ejecutados por la UNCTAD son actividades de apoyo a programas sustantivos. La administración de ambos tipos de actividades es completamente diferente, y el grado de delegación de autoridad a la oficina de ejecución es mayor en el caso de los proyectos operacionales, es decir, que en el caso de los proyectos operacionales se tiene un control total sobre el establecimiento y la contratación de los puestos de la serie 200, mientras que los puestos de la serie 100 para actividades de apoyo a programas sustantivos requerirían el examen y aprobación por la Sede de las Naciones Unidas. El grupo estima que la UNCTAD ha clasificado todas las actividades financiadas con cargo a fondos extrapresupuestarios como proyectos operacionales, a fin de tener la flexibilidad que lleva consigo el establecimiento de puestos de la serie 200. El grupo cree que, en aras de la transparencia y de la buena gestión de los recursos, la UNCTAD debería atenerse a la clasificación apropiada de las actividades extrapresupuestarias.

25. En lo que respecta a los servicios de apoyo administrativo a los proyectos de cooperación técnica, las conclusiones del grupo indican que no funcionan eficazmente y ocasionan retrasos en la ejecución. La principal razón de esos retrasos es la falta de transparencia cuando se trata de proporcionar a tiempo a los funcionarios de los proyectos la información financiera pertinente, a fin de poder planificar mejor las operaciones del proyecto, en particular sus aspectos relacionados con la contratación y las adquisiciones. A ese respecto el grupo observó que la información a la que los funcionarios de proyectos tienen que tener acceso de manera regular se proporciona a intervalos mensuales en forma de

una hoja de datos del proyecto diseñada deficientemente, que da una información descriptiva redundante y solamente contiene datos financieros fragmentarios. El grupo también observó que siendo así los formatos de los proyectos siguen en su mayoría el manual de proyectos del PNUD, en la secretaría de la UNCTAD sólo hay un ejemplar de ese manual.

V. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y DE PERSONAL

26. La última estructura de la secretaría de la UNCTAD fue aprobada en febrero de 1994 por quien era entonces su Secretario General. Era el resultado de un reajuste de la organización a raíz de la transferencia a la UNCTAD de los programas sobre empresas transnacionales y sobre ciencia y tecnología para el desarrollo en las condiciones determinadas por la Asamblea General en sus resoluciones 47/212 B, de 6 de mayo de 1993, y 48/228 de 23 de diciembre de 1993. Otro criterio para ese reajuste fue la estructura de los subprogramas asignados a la UNCTAD para su ejecución y la base de recursos (especialmente a nivel del personal directivo superior) de la secretaría de la UNCTAD, como se indica en el presupuesto por programas para el bienio 1994-1995 aprobado por la Asamblea General. La nueva estructura no se ha elaborado de manera detallada por medio de un manual de organización. Además, los mandatos de las secciones y dependencias de las diversas divisiones no están articulados entre sí. En el apéndice II figura una presentación de la estructura orgánica.

27. La estructura orgánica de la UNCTAD comprende nueve divisiones. Cada una de las nueve divisiones comprende aproximadamente un promedio de 28 puestos del cuadro orgánico y categorías superiores. En contraposición con la práctica de las Naciones Unidas, las oficinas de los jefes de división suelen contar con mucho personal situado a los niveles más altos. En un caso, el director de una división contaba con la ayuda de dos funcionarios de la categoría D-1 y dos de la categoría P-5, mientras que en otros casos los oficiales encargados de las divisiones contaban con la asistencia de uno o dos funcionarios de las categorías P-5 y P-4. En lo que se refiere a la propuesta de estructura de puestos de la UNCTAD para el bienio de 1996-1997, se señala que de 267 puestos del cuadro orgánico y categorías superiores, ocho son puestos D-2, 28 D-1 y 60 P-5. La estructura de puestos propuesta tiene más puestos P-5 que puestos P-4 y se considera sobrecargada de puestos de categoría alta. Además, el personal del cuadro de servicios generales y otros cuadros (205) parece desproporcionadamente alto en comparación con el número de funcionarios del cuadro orgánico.

28. La organización de las Divisiones refleja la del mecanismo intergubernamental, lo que ha dado lugar a una compartimentalización, y a que las distintas divisiones sean prácticamente independientes. La estructura actual no corresponde a los programas, dado que incluye divisiones sectoriales, y, paralelamente, divisiones transectoriales. En consecuencia, la responsabilidad de la aplicación de algunos de los subprogramas se extiende a más de una división o subdivisión. Como resultado, la responsabilidad no está clara y las actividades sobre temas análogos no están suficientemente integradas. Esta situación se agrava aún más por la falta de claridad en lo que hace a la estructura interna de cada división. Como se indica en el apéndice II, cada división tiene varios componentes. La mayor parte de los componentes no están identificados claramente ni en lo que respecta a sus

funciones ni en lo que se refiere a sus relaciones con los demás componentes. De hecho, en la mayoría de los casos no está claro si se trata de servicios, subdivisiones, secciones o dependencias. En consecuencia, algunos de esos componentes han asumido una autonomía y así tienen una autoridad "autodeterminada" dentro de la división de la que forman parte.

29. Habría que señalar que la actual estructura orgánica de la UNCTAD no facilita la cohesión de las políticas. La labor de las diversas entidades orgánicas no parece facilitar la labor de las otras. Esta situación se complica por la limitada eficacia de las funciones de supervisión y coordinación de programas en la secretaría, como se explica en la sección III del presente informe. La falta de cohesión de las políticas resulta aparente cuando se comparan las recomendaciones de política contenidas en las publicaciones más importantes de la UNCTAD, es decir, el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, el World Investment Report y el Informe sobre los países menos adelantados. La falta de cohesión de las políticas también se ve claramente considerando la ausencia de un documento global de política, presentado por la secretaría de la UNCTAD para su examen a la Junta de Comercio y Desarrollo, que prevea un trato integrado de las cuestiones en las esferas del comercio, los productos básicos, la financiación, las inversiones, la tecnología y los servicios.

30. Una cuestión relacionada con la estructura orgánica es la de las dependencias conjuntas que la UNCTAD mantiene con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para África y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental. En principio, esas dependencias sirven como centros de coordinación para las actividades de la UNCTAD relativas a las empresas transnacionales, principalmente en las esferas de la investigación, la información y el enlace con los gobiernos de la región. Las conclusiones del grupo sugieren que la UNCTAD no ejerce un control presupuestario sobre los recursos de esas dependencias y supervisa sus programas de manera muy limitada. Como resultado, en la práctica esas dependencias pasan a ser parte de las comisiones regionales, con escasa o ninguna orientación de la UNCTAD, a pesar de que sus recursos forman parte del presupuesto por programas de la UNCTAD. Habría que establecer nuevos arreglos entre la UNCTAD y las comisiones regionales para garantizar la responsabilidad conjunta en lo que hace al programa de trabajo y a la utilización de los recursos de las dependencias conjuntas. En opinión del grupo, la plena integración de esas dependencias en el conjunto de actividades y prioridades de la UNCTAD, a través de un sistema de programación y ejecución conjuntas, hace tiempo que es muy necesario para justificar la continuación de esas dependencias y los recursos que se les asignan.

31. Respecto de la dotación de personal el grupo observó que se considera que gran número de los funcionarios de la UNCTAD están muy motivados y son competentes y productivos. Sin embargo, también hay algunos funcionarios de nivel superior que no parecen prestar servicios tangibles ni poseen las competencias necesarias para la nueva orientación del programa de trabajo de la UNCTAD. Esta observación se debe esencialmente a dos razones. En primer lugar, la anterior orientación programática de la organización dio lugar a una politización de la UNCTAD, y los nombramientos a nivel superior no siempre se hacían en función de la capacidad técnica. En segundo lugar, el cambio de orientación del programa de la UNCTAD, especialmente después de la conferencia

de Cartagena, se ha traducido en una reorganización mecánica de la secretaría y en la reasignación de personal que no siempre posee la capacidad apropiada para su nueva esfera de trabajo. Los funcionarios que no desempeñan satisfactoriamente sus tareas se suelen asignar a dependencias separadas (por ejemplo, en la División de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo y Programas Especiales), o bien se recurre a la ampliación de la oficina del jefe de la división, como ya se ha señalado. A este respecto el grupo observó que el personal de la mayoría de las divisiones parecía demasiado numeroso a nivel del cuadro orgánico, y sobre todo del cuadro de servicios generales. Esta observación parece estar corroborada por el número desproporcionado de meses de trabajo utilizados en la ejecución de diversas tareas examinadas por el grupo.

VI. SERVICIOS DE GESTIÓN Y SERVICIOS DE APOYO A LOS PROGRAMAS

32. La División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas consta de las entidades siguientes: a) Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas; b) Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica; c) Servicio Administrativo, con la Sección de Personal, la Dependencia del Presupuesto y la de Servicios Generales; d) Servicio de Asuntos de la Conferencia y Enlace; e) secretaría de la Junta; y f) Servicio de Gestión de Datos.

33. Las funciones de las entidades mencionadas parecen tener poco en común. El grupo no pudo determinar por qué razones se habían agrupado funciones tan diversas y llegó a la conclusión de que la mayoría de las entidades estaban agrupadas en función de criterios de conveniencia administrativa. Como tal, ni se ayudan ni se molestan unas a otras. Además, el grupo no encontró pruebas de que el Director de la División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas ofreciera orientación o diera instrucciones habitualmente a dichas dependencias para lograr que funcionaran bien tal y como estaban agrupadas. Antes al contrario, como se señala en los párrafos 39 y 41, algunas de las dependencias no han funcionado adecuadamente.

34. En opinión del grupo, las funciones normativas de la Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas y la Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica están más relacionadas con Dirección y Gestión Ejecutiva por lo que deberían reasignarse como corresponde. Lo mismo en lo que respecta a las entidades que se ocupan de las funciones de secretaría de la Junta y el enlace con los grupos regionales, que en la actualidad informan sobre cuestiones sustantivas directamente al Secretario General de la UNCTAD. El grupo observó que el Servicio de Gestión de Datos se encarga del mantenimiento de la infraestructura del procesamiento electrónico de datos y que tiene responsabilidades respecto de los productos sustantivos y los servicios estadísticos para las divisiones sustantivas. Además, algunas de esas Divisiones cuentan con servicios estadísticos adicionales que al parecer trabajan independientemente del Servicio de Gestión de Datos. Por consiguiente, el grupo considera que debería racionalizarse esta esfera asignando, en la medida de lo posible, los servicios y productos estadísticos a las divisiones sustantivas.

35. La autoridad y la influencia de la División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas se manifiestan claramente en el caso de la

administración del personal, el presupuesto y los servicios generales, incluso la Dependencia de Operaciones, cuando se trata de recursos extrapresupuestarios. En una serie de entrevistas que realizó un consultor en 1993 y 1994 a petición de la dirección de la UNCTAD, el personal entrevistado definió la gestión administrativa de dichos servicios como "autoritaria y poco resolutive, descuidada y poco cooperativa, con un control rígido de la información, una interpretación flexible de las normas y un proceso de adopción de decisiones basado en contactos oficiosos que no son claros para todos, recurriendo a soluciones ad hoc". El grupo no encontró indicios de que se hubieran tomado medidas administrativas para solucionar las numerosas cuestiones suscitadas por el consultor. De hecho, las conclusiones del grupo sugieren que el estilo definido anteriormente es el que predomina y va unido a una ineficacia manifiesta.

36. Desde el punto de vista de los recursos, el Servicio Administrativo, que se ocupa de cuestiones de personal, finanzas y operaciones cuenta con una plantilla compuesta por ocho puestos del cuadro orgánico, un puesto de L-2 y 28 puestos del cuadro de servicios generales. Si se comparan las funciones que esos servicios asumen con la plantilla total de la UNCTAD y con el volumen de recursos ordinarios y extrapresupuestarios, el Servicio Administrativo de la UNCTAD tiene demasiados funcionarios de categoría superior y una plantilla excesiva. Durante las entrevistas, las divisiones sustantivas se quejaron ante los miembros del grupo de la falta de puntualidad y la deficiente calidad de los servicios administrativos. La ausencia de control y transparencia es especialmente evidente en la utilización un tanto liberal de los puestos sufragados con cargo a gastos generales, la redistribución del personal, la ocupación de puestos, la falta de formularios P-5 de trámites de personal y de descripciones actualizadas de las funciones de un gran número de funcionarios en servicio. Se observó que el Servicio Administrativo era más propenso a reaccionar que a tomar la iniciativa, que rara vez recurría a prácticas de gestión fundamentales, como la utilización de referencias para servicios administrativos importantes que ofrecieran indicaciones claras sobre el momento de dar curso a las medidas administrativas, y carecía de instrucciones escritas o de manuales de procedimiento administrativo interno. El hecho de que el Servicio Administrativo no rindiera cuentas fue destacado por la mayoría del personal y de los administradores de programas entrevistados. Por consiguiente, el grupo considera que debería racionalizarse el funcionamiento administrativo de la UNCTAD. Además, para mejorar la eficiencia de esos servicios y dar más sentido de responsabilidad al personal que los presta, la UNCTAD debería considerar la posibilidad de establecer un sistema de referencias para los servicios administrativos - basado en las prácticas más idóneas - que establezca objetivos en cuanto a plazos y calidad para la prestación de servicios administrativos. La comparación de la prestación efectiva de servicios con el sistema de referencias facilitaría la identificación de los problemas y permitiría determinar las medidas correctivas necesarias.

37. A ese respecto, el grupo observó que los arreglos administrativos para las organizaciones de las Naciones Unidas en Ginebra se están revisando actualmente. A partir del 1° de mayo de 1995, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos delegó en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra la autoridad en materia de personal. Se han propuesto nuevas delegaciones de autoridad en favor de Ginebra en lo que hace a presupuesto y finanzas. Están por aplicar esos arreglos, que se espera simplifiquen el trabajo al poder adoptar más decisiones

administrativas a nivel local. En opinión del grupo, la aplicación de los nuevos arreglos ofrece una ocasión para reexaminar las relaciones generales entre la UNCTAD y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra con miras a mejorar la administración de las actividades de la UNCTAD. Por ejemplo, la contratación para cubrir puestos de la serie 200 que no están asignados a la UNCTAD debería ser responsabilidad de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y no de la UNCTAD. El grupo observó con sorpresa que los contratos de la serie 200 relativos a derechos humanos los otorga el Servicio Administrativo de la UNCTAD.

VII. SUPERVISIÓN DE PROGRAMAS

38. En los actuales mecanismos para la supervisión de programas se observan deficiencias e indicios de dispersión en lo que respecta a la formulación, la ejecución, la coordinación y la evaluación de los programas. En la UNCTAD hay tres centros diferenciados de responsabilidad para la supervisión de programas, a saber, la Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas, la Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica y el Servicio de Relaciones Exteriores y Coordinación de Políticas. Las dos primeras dependen de la División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas. La tercera depende de la Oficina del Secretario General de la UNCTAD, al que informa directamente. A continuación se presenta una breve descripción de las funciones de esas dependencias:

a) La Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas se ocupa del desarrollo y el funcionamiento del sistema de evaluación interna. En el desempeño de esa función, la Dependencia informa directamente al Secretario General de la UNCTAD. La Dependencia también se encarga de la preparación del plan de mediano plazo y del presupuesto por programas, incluido el desarrollo y el funcionamiento de un sistema de supervisión de la ejecución. La Dependencia informa sobre todas esas cuestiones relativas a los programas al Director de la División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas;

b) La Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica se encarga de elaborar y ejecutar la política de la UNCTAD en materia de cooperación técnica, incluidas las relaciones con la investigación y el análisis de políticas, de coordinar las actividades de cooperación técnica y los arreglos de financiación, de promover un enfoque integrado de la cooperación técnica, de movilizar recursos para la elaboración de programas y de supervisar la ejecución de los proyectos;

c) Las funciones del Servicio de Relaciones Exteriores y Coordinación de Políticas incluyen la coordinación, la autorización sustantiva de toda la documentación que se prepara para su presentación a los órganos intergubernamentales, la elaboración y ejecución de un programa de publicaciones, las comunicaciones sustantivas y el diálogo con entidades externas.

39. El examen de las actividades realizadas por la Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas muestra que esta dependencia no ha cumplido las funciones que se le han confiado, y que es incapaz de hacerlo. Apenas puede apreciarse la labor realizada por la Dependencia respecto de los subprogramas

cuya autoevaluación estaba prevista para los tres últimos años. En cuanto a sus funciones de coordinación de programas dentro de la UNCTAD, la Dependencia es como si no existiera. A ese respecto, el grupo observó que la participación de la Dependencia en el ejercicio correspondiente al bienio 1996-1997 fue en el mejor de los casos insignificante. La coordinación del ejercicio se asignó al Jefe del Servicio Administrativo. El grupo no logró aclaración alguna en cuanto al mecanismo por el que se coordinó el contenido programático del proyecto de presupuesto por programas. La única esfera en que se observó una participación tangible de la Dependencia es la relativa a la supervisión de la ejecución de los programas. Aunque los esfuerzos realizados para mejorar el contenido y la fiabilidad del ejercicio son dignos de elogio, aún queda mucho por hacer para que llegue a ser un instrumento de gestión útil.

40. Con respecto al Servicio de Relaciones Exteriores y Coordinación de Políticas, al grupo le fue difícil comprender por qué se habían agrupado en un único servicio actividades de carácter programático con otras actividades relativas a información de prensa y enlace. El grupo opina que la coordinación y las relaciones exteriores en cuestiones relativas a los programas entran dentro de las funciones y el mandato de la Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas. En cuanto a la coordinación con los Estados miembros y los órganos legislativos, corresponde a la oficina del Secretario de la Junta asumir esa función. El grupo también observó que dentro del Servicio había una pequeña Dependencia dirigida por un funcionario de categoría P-4 a la que se le había confiado la función de autorizar desde el punto de vista sustantivo y de la política todos los documentos elaborados por la secretaría. El grupo considera que dicha responsabilidad corresponde a los directores de división, que son altos funcionarios de categoría D-2. Tras el examen de una muestra de documentos se puso claramente de manifiesto que la contribución de la Dependencia a la calidad de la documentación a través del proceso de autorización distaba mucho de ser rentable y, en algunos casos, pecaba de atrevida. El grupo desea señalar que la mayoría de los administradores de programas entrevistados expresaron serias dudas acerca de la utilidad del proceso de autorización en su forma actual.

41. El grupo examinó el trabajo de la Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica tomando en consideración las comunicaciones publicadas en diversas ocasiones para definir las funciones de la Dependencia. El grupo no encontró documentación alguna en que se indicara que la Dependencia participaba activamente en la promoción de un enfoque integrado de la totalidad de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD o en la supervisión de la ejecución de dichas actividades. Por otra parte, el papel desempeñado por la Dependencia en la movilización de recursos ha sido bastante modesto si se compara con el considerable volumen de fondos recaudados por iniciativa de los distintos administradores de programas. La Dependencia es al parecer una entidad operacional poco corriente, difícil de definir. Aunque el núcleo de sus funciones reales - esencialmente una ramificación operacional de la dirección ejecutiva - guarda relación con la cooperación técnica, también se encarga de un programa sustantivo transectorial, el Programa de capacitación y desarrollo de recursos humanos en la esfera del comercio exterior (TRAINFORTRADE), ocupando el tercer lugar en el volumen global de gastos operacionales; y desempeña una función de supervisión conjuntamente con el Servicio Administrativo en relación con las operaciones (apoyo administrativo a la financiación de proyectos). El grupo no pudo menos de concluir que la influencia de la Dependencia en la

configuración y la coordinación de las políticas de cooperación técnica o en la supervisión de la ejecución ha sido mínima. El grupo cree que la función de supervisión en la esfera de la cooperación técnica reviste particular importancia en el caso de la UNCTAD, en que las funciones de elaboración y administración de proyectos de cooperación técnica, incluida la preparación de los planes de trabajo de los proyectos y el apoyo sustantivos, corresponden a las distintas divisiones de la secretaría. De ahí que sea necesario fortalecer la función de dirección de políticas y promover una mejor integración de las actividades de cooperación técnica en el programa global de trabajo.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Cuestiones sustantivas

42. La secretaría de la UNCTAD podrá restablecer su papel de paladín del desarrollo y de centro de estudio para los países en desarrollo sólo si es capaz de mirar al futuro en lugar de al pasado. Ese papel, que habría de articularse con cambios programáticos y de organización, debe asumirlo plenamente el personal directivo a todos los niveles. La secretaría debería estar preparada para presentar en el noveno período de sesiones de la UNCTAD dichos cambios, en forma de estrategia global para los próximos años, así como de una selección de esferas prioritarias.

43. El programa de trabajo debería revisarse de modo que la prioridad que se da a las actividades que han dejado de interesar a los países miembros pase a las que han despertado mucho interés. Con tal fin, sería necesario hacer un examen crítico de la continuación de actividades anteriores teniendo en cuenta los nuevos mandatos. Las nuevas actividades que se inicien no deberían duplicar las de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Antes bien, dentro del nuevo mandato general de la UNCTAD, la secretaría debería centrarse en las esferas en que su competencia y ventaja relativa son indiscutibles, es decir, la investigación y el análisis de política de cuestiones nuevas a fin de incorporar una dimensión de desarrollo en las primeras fases de los debates internacionales sobre esas cuestiones.

44. El proceso de programación y presupuestación debería utilizarse con más eficacia que hasta ahora. Las limitaciones financieras exigen que se seleccionen rigurosamente las cuestiones que van a tratarse, así como una mayor integración del programa de trabajo, con menos actividades que se refuercen mutuamente. Las circunstancias también exigen que se traten, en la fase de formulación de los programas, las cuestiones de la duplicación y la complementariedad con otras organizaciones. Aunque mandatos similares hayan dado lugar en algunas ocasiones a una cierta duplicación del trabajo, ese factor no debe impedir que la UNCTAD estudie la posibilidad de establecer una división del trabajo más eficaz entre las diversas organizaciones. Una primera medida en ese sentido podría ser la coordinación sistemática y la realización conjunta de actividades, con una organización como dirigente.

45. Una cuestión conexas es la de las actividades de cooperación técnica. Las conclusiones que figuran en la sección IV del presente informe sugieren que la UNCTAD debería esforzarse por integrar sus actividades del programa ordinario con las financiadas con recursos extrapresupuestarios, en el contexto de una

política clara de cooperación técnica. Las conclusiones también apuntan a que la mayor parte de los recursos extrapresupuestarios se utilizan para financiar pocos proyectos operacionales fructíferos. Por consiguiente, se recomienda que se dé más importancia a la movilización de recursos para los servicios de asesoramiento en las esferas del ajuste de políticas y el desarrollo institucional. La secretaría también debería adoptar medidas inmediatas para solucionar los problemas identificados en los párrafos 23 a 25 supra, relativos a la utilización de los recursos para gastos generales y al apoyo administrativo a las actividades de cooperación técnica.

B. Cuestiones relativas a la administración y organización

46. Las conclusiones sugieren que la secretaría de la UNCTAD funciona en un entorno que no facilita la eficacia ni la eficiencia. La secretaría tiene una plantilla demasiado numerosa, con muchos funcionarios de categoría superior. La estructura orgánica parece artificial y no corresponde debidamente al contenido de los programas. Las responsabilidades funcionales de las divisiones y sus componentes no están del todo claras y los vínculos orgánicos han hecho difícil la rendición de cuentas. La situación se combina con la poca eficacia de la supervisión de programas y la ineficiencia en el plano de la administración. Este último punto es especialmente importante dada su repercusión sobre la disciplina y el actual estado de desmoralización del personal.

47. A la luz de lo anterior se recomienda que la administración de la UNCTAD adopte las siguientes medidas:

a) La estructura orgánica debe racionalizarse en menos divisiones. Esa racionalización debe aprovechar plenamente las complementariedades existentes y ver de mejorar la capacidad de la secretaría para tratar cuestiones temáticas. La racionalización podría incluir las siguientes medidas: i) fusionar la División de Productos Básicos y la División de Comercio Internacional; ii) incluir la labor relativa a ciencia y tecnología en la División de Empresas Transnacionales e Inversión; iii) distribuir las actividades relativas a la cooperación económica entre países en desarrollo entre diversas divisiones; iv) reducir el tamaño de la División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas limitando sus responsabilidades a los servicios administrativos y de apoyo, reasignando sus otros componentes a las esferas a donde corresponda en el contexto de la dirección y gestión ejecutiva y la secretaría de la Junta; v) suprimir el Servicio de Relaciones Exteriores y de Coordinación de Políticas y redistribuir sus funciones y recursos entre la Oficina del Secretario General, la Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas, la secretaría de la Junta y las divisiones sustantivas;

b) La UNCTAD debería considerar la posibilidad de prestar servicios a subcomités recién creados de sus órganos rectores en el marco de su estructura actual, en lugar de crear una nueva sección o dependencia para prestar los servicios;

c) Deberían definirse claramente los mandatos de las divisiones, subdivisiones, secciones y dependencias, así como los vínculos orgánicos entre ellas;

d) La UNCTAD y las comisiones regionales deberían llegar a un acuerdo sobre la continuación de las dependencias conjuntas con miras a asumir la responsabilidad conjunta de la ejecución de los programas de trabajo y la utilización de los recursos;

e) En la medida de lo posible, debería confiarse responsabilidades multisectoriales a las divisiones sectoriales para lograr la cohesión de las políticas y evitar las duplicaciones. El ejemplo del tratamiento dado al tema del desarrollo sostenible podría aplicarse a otras cuestiones que interesen a varias divisiones;

f) Debería establecerse el objetivo de reducir en un 10% el personal en servicio del cuadro orgánico para solucionar el problema de la plantilla demasiado numerosa y del exceso de funcionarios de categoría superior que afecta a la secretaría. La cifra es moderada y podría lograrse mediante la racionalización ya mencionada y la reducción de la plantilla de las oficinas de los directores que tienen demasiado personal. También podría lograrse haciendo un verdadero esfuerzo para identificar las funciones superfluas. En opinión del grupo, tales reducciones no afectarían a la eficacia y la eficiencia de la labor y los servicios de la UNCTAD;

g) A ese respecto, debería prestarse especial atención a la reducción del número de categorías D-2, D-1, y P-5. El grupo considera que la secretaría podría prescindir de cuatro puestos de D-2 y seguir desempeñando su labor con eficacia;

h) Hasta que concluya el ejercicio de racionalización no deberían cubrirse las vacantes de categorías D-2, D-1 y P-5;

i) Debería analizarse el volumen de trabajo del personal del cuadro de servicios generales en toda la secretaría, con el fin de determinar el exceso de plantilla de esa categoría. El grupo considera que la secretaría de la UNCTAD podría reducir fácilmente su plantilla de personal del cuadro de servicios generales entre un 15% y un 20%. Dicha reducción resultaría en una relación más proporcionada entre los puestos del cuadro de servicios generales y los del cuadro orgánico;

j) El Servicio Administrativo debería publicar formularios actualizados de trámites de personal para todo el personal en servicio. También debería velar por que todos los funcionarios tuvieran las descripciones de sus funciones clasificadas adecuadamente y que correspondieran a sus funciones y responsabilidades;

k) Debería darse a la Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas la autoridad necesaria y el fortalecimiento cualitativo y cuantitativo que le permitan asumir sus funciones. La Dependencia debería informar directamente al Secretario General de la UNCTAD;

l) La Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica debería cumplir las funciones definidas en su mandato y dar coherencia y ofrecer dirección a las actividades operacionales de la UNCTAD. No debería participar de manera directa en la ejecución de los proyectos y debería informar directamente al Secretario General de la UNCTAD;

m) Debería racionalizarse la División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas para que desempeñe únicamente funciones de apoyo administrativo. La División debería estar dirigida por un funcionario de la categoría D-1;

n) Debería abordarse la cuestión de las otras funciones que desempeña el Director de la División de los Países Menos Adelantados y de los Países en Desarrollo Insulares y sin Litoral (véase el párrafo 10 del apéndice I);

o) Debería introducirse un sistema de referencias para los servicios administrativos, basado en las mejores prácticas, que permita establecer un sistema de rendición de cuentas para tales servicios. El sistema debería incluir un procedimiento adecuado de obtención de información de las divisiones sustantivas (es decir, los clientes) para evaluar la actuación de dichos servicios;

p) La UNCTAD y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra deberían revisar los arreglos administrativos para lograr una distribución racional de las responsabilidades;

q) Finalmente, la administración de la UNCTAD debería adoptar medidas para mejorar la comunicación horizontal entre el personal a diversos niveles de responsabilidad. También debería dar capacitación en gestión y supervisión así como en las esferas sustantivas, a fin de mejorar las aptitudes profesionales del personal en servicio.

Notas

¹ Véanse Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, octavo período de sesiones, informe y anexos (TD/364/Rev.1) (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.D.5).

Apéndice I

OBSERVACIONES SOBRE DETERMINADAS DIVISIONES SUSTANTIVAS

A. División de Productos Básicos

1. La labor relativa a los productos básicos se reparte entre la División de Productos Básicos y el Servicio de Gestión de Datos, que prepara la mayor parte de las estadísticas de productos básicos. El Servicio de Gestión de Datos prepara las estadísticas de productos básicos a partir de datos sobre el comercio de productos básicos reunidos por la División de Estadística de las Naciones Unidas (COMTRADE), la División de Productos Básicos y la de Comercio Internacional, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de Países Exportadores de Petróleo y otras organizaciones internacionales. También hay series especializadas como el Boletín Mensual de Precios de Productos Básicos y las publicaciones de estadísticas detalladas de los metales (por ejemplo, estaño, tungsteno, hierro), desglosadas por precios, producción, consumo y comercio. El grupo observó que, en general, las publicaciones estadísticas estaban relativamente al día y su formato era adecuado para fines analíticos. Los informes preparados por la División corresponden en general a dos categorías, aquellos que dan cuenta de las tendencias en diversos mercados de productos básicos, como el del estaño, el del hierro, etc., o de determinados productos básicos conjuntamente con distintas regiones, y los relativos a los problemas generales de las naciones exportadoras de productos básicos en el proceso de desarrollo. Entre los análisis más recientes figuran los de las repercusiones de la estrategia de desarrollo sostenible en las naciones exportadoras de productos básicos. Los informes examinados por el grupo tenían carácter analítico y eran sumamente técnicos, como corresponde al grado de especialización de los funcionarios y los consultores que los escribieron. Se basaban en un buen trabajo de investigación y contenían referencias a la literatura académica.

B. División de Comercio Internacional

2. En algunos aspectos hay superposición de funciones entre la División de Productos Básicos y la División de Comercio Internacional. Ambas se ocupan de los vínculos entre la política comercial y el desarrollo, el comercio y el medio ambiente y el mejoramiento de las oportunidades en materia de mercados de exportación para los países en desarrollo. La única diferencia está en los productos objetos de comercio, por ejemplo, mientras la División de Comercio Internacional prepara documentos sobre el comercio de los productos agrícolas en general, la División de Productos Básicos tiende a prepararlos acerca de determinados productos básicos agrícolas. Además, el grupo observó una diferencia en el hincapié que hacen las dos divisiones en sus documentos. Como ya se mencionó, los documentos de la División de Productos Básicos tienden a ser altamente técnicos y muy analíticos; los de la División de Comercio Internacional lo son menos y destacan más los aspectos institucionales y jurídicos del sistema comercial mundial. Ambos son importantes y en este respecto las dos divisiones se complementan. Debería prestarse atención a la manera en que se las podría integrar más estrechamente.

C. División de Desarrollo de los Servicios
y Eficiencia Comercial

3. Esta División tiene al parecer mayor orientación práctica que otras de la UNCTAD. La mayor parte de su labor tiene relación con la asistencia técnica para ayudar a los países en desarrollo a resolver los problemas prácticos relacionados con el proceso comercial. La División se ocupa del transporte multimodal y la facilitación del comercio. La idea es combinar la facilitación del comercio, el transporte y servicios conexos, el mejor uso de la infraestructura y los procedimientos y la introducción del concepto logístico para que el proceso comercial sea más rápido y menos costoso. Para lograrlo se ha optado por ayudar a los países en desarrollo con métodos de logística total, rutas efectivas, sistemas fiables, documentación adecuada preparada conforme a normas internacionales, y posibilidades de tránsito para lograr la eficacia en el transporte y la distribución. En los sistemas de facilitación del comercio se utilizan programas de computadora que se integran en la labor de modernización de la infraestructura del transporte. Se proporciona asistencia técnica para todas las etapas del desarrollo del transporte multimodal. Por ejemplo, el programa TRAINMAR se usa para la formación de administradores en centros de capacitación en administración marítima para que dicten cursos de capacitación. MAST es otro programa práctico de computadoras desarrollado por la División y consiste en una base de datos interactiva para el comercio de servicios que contiene información sobre diversas medidas, incluso leyes y reglamentos, por país y sector. Aunque se presta gran atención al transporte marítimo, la División se ocupa también del sector de los servicios en general. Se presentaron ejemplos de monografías nacionales sobre el sector de los servicios para Kenya, Benin y Burundi. Si bien se trataba de estudios muy buenos, el grupo se preguntó si ese tipo de análisis no podría hacerlo más adecuadamente la Comisión Económica para África. Se ha señalado que los seguros son un sector de servicios que tiene importancia crítica para el desarrollo. El grupo consideró que en el informe titulado Insurance in Developing Countries: An Assessment and Review of Developments (1989-1993) se había hecho un examen cabal por países de los seguros. En el informe se examinan los problemas y acontecimientos que afectan a todos los tipos de seguros. Otro documento excelente relativo a la liberalización de los servicios de transporte marítimo es el titulado Progressive Liberalization and the Development of Shipping Services in Developing Countries.

D. División de Cooperación Económica entre Países en
Desarrollo y Programas Especiales

4. La labor de esta División, salvo la de la Subdivisión de Alivio de la Pobreza, se superpone al parecer a la de otras divisiones de la UNCTAD. La División de Comercio Internacional podría probablemente encargarse con igual facilidad de preparar los documentos sobre el comercio Sur-Sur. De la misma manera, la División de Interdependencia Mundial podría ocuparse de las cuestiones monetarias, financieras y de inversión. La Dependencia Económica Especial para el Pueblo Palestino tiene existencia propia pero sus funciones podrían transferirse a otras dependencias de la UNCTAD. Aunque el grupo consideró que la labor de la Subdivisión de Alivio de la Pobreza era de buena calidad, podría realizarse en el ámbito de la División de Interdependencia Mundial.

E. División de Interdependencia Mundial

5. Esta División es uno de los dos órganos principales que se encargan del análisis de políticas en la UNCTAD (el otro es la División de Empresas Transnacionales e Inversión). Su principal informe, a saber, el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, se distribuye ampliamente en los países en desarrollo, donde tiene gran influencia sobre el examen de las cuestiones de desarrollo. Se introdujo en 1981 en calidad de "experimento", pero constituye el informe principal de la UNCTAD. Su predecesora era la publicación Review of International Trade and Development, cuya longitud era aproximadamente la mitad de la del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo pero que servía adecuadamente para los fines de la Junta de Comercio y Desarrollo. Desde el punto de vista de la calidad y el nivel técnico, el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo es probablemente uno de los mejores informes anuales de ese tipo preparados por las organizaciones de las Naciones Unidas, aunque mantiene un punto de vista independiente que a veces ha diferido de los demás. Entre los demás informes que también se preparan anualmente figuran los informes generales de las comisiones regionales, el Estudio Económico Mundial del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD y el World Investment Report de la División de Empresas Transnacionales e Inversión. Si bien esos informes tienen orientaciones distintas, de todas maneras examinan algunas cuestiones de política. Lo que habrá que decidir en relación con el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo es si su contribución a los debates normativos justifica el gasto de recursos adicionales que requiere la preparación de un informe de esa longitud cuando uno de sólo 24 páginas sería suficiente para los fines de la Junta de Comercio y Desarrollo.

6. El grupo observó que en esta División hay una "Subdivisión de Conversión" que aparentemente se ocupa de la conversión de los gastos militares a fines civiles. El grupo no pudo encontrar ningún producto de esa Subdivisión que indicara el carácter de su labor. En consecuencia, no se pudo determinar la pertinencia de esa actividad.

F. División de Empresas Transnacionales e Inversión

7. Como ya se mencionó, esta División es uno de los principales órganos de investigación de la UNCTAD. El producto más importante de su labor es el World Investment Report, que durante varios años ha recibido invariablemente los elogios de los medios internacionales de información. En 1994 se contaron 252 citas en los medios de información de 37 países. Durante ese año, la División produjo unos 25 documentos de investigación y análisis de política sólo sobre el tema de la inversión extranjera directa. La División también patrocina una revista académica titulada Transnational Corporations, que publica trabajos de investigación de universidades, institutos de investigación, etc. Los artículos son de excelente calidad y los citan expertos en la materia. También se difunde la labor de investigación en un boletín titulado Transnationals. Además, la División mantiene extensos bancos de datos sobre empresas y un servicio de información que está disponible a los investigadores de todo el mundo. En este sentido, funciona como oficina de estadística para la información comercial mundial.

8. El problema encontrado por el grupo respecto de las actividades de investigación de la División de Empresas Transnacionales e Inversión consiste en que los estudios sectoriales pueden acercarse mucho a los mandatos de otras divisiones. Por ejemplo, hay poca diferencia entre la investigación y el análisis de políticas a nivel de empresa en el sector de los servicios y el análisis más general de la liberalización del sector de los servicios confiado a la División de Desarrollo de los Servicios y Eficiencia Comercial. De la misma manera, como ya se mencionó, tanto la División de Empresas Transnacionales e Inversión como la División de Interdependencia Mundial se ocupan de la inversión extranjera directa.

G. División de Ciencia y Tecnología

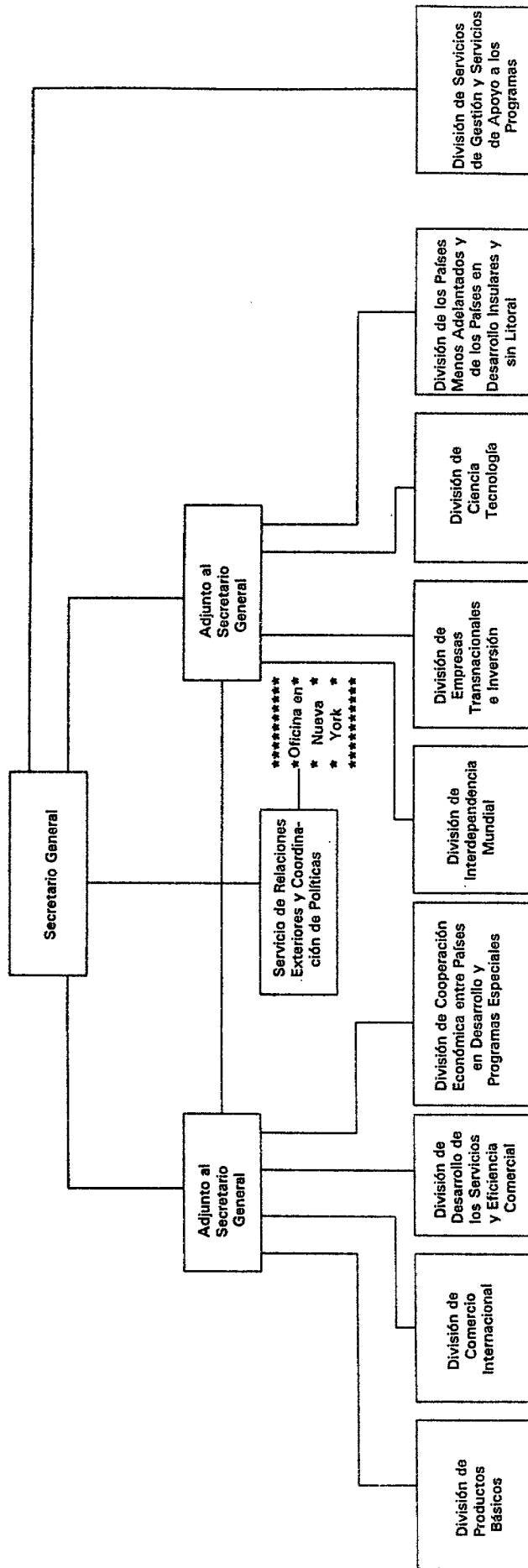
9. Esta es la única división de la UNCTAD en la cual el grupo no encontró indicaciones de trabajo independiente de análisis o investigación de políticas. Cabría esperar que la UNCTAD se hubiese sumado al importante debate sobre la función de la capacidad endógena para el desarrollo de la tecnología del crecimiento, que preocupa a todos los que tratan de explicar el proceso de desarrollo. Por lo menos, se habría podido esperar alguna labor empírica en esta esfera para ensayar las hipótesis, o investigaciones sobre tecnología adecuada para países en diferentes etapas de desarrollo, que tiene importancia para la utilización de las inversiones.

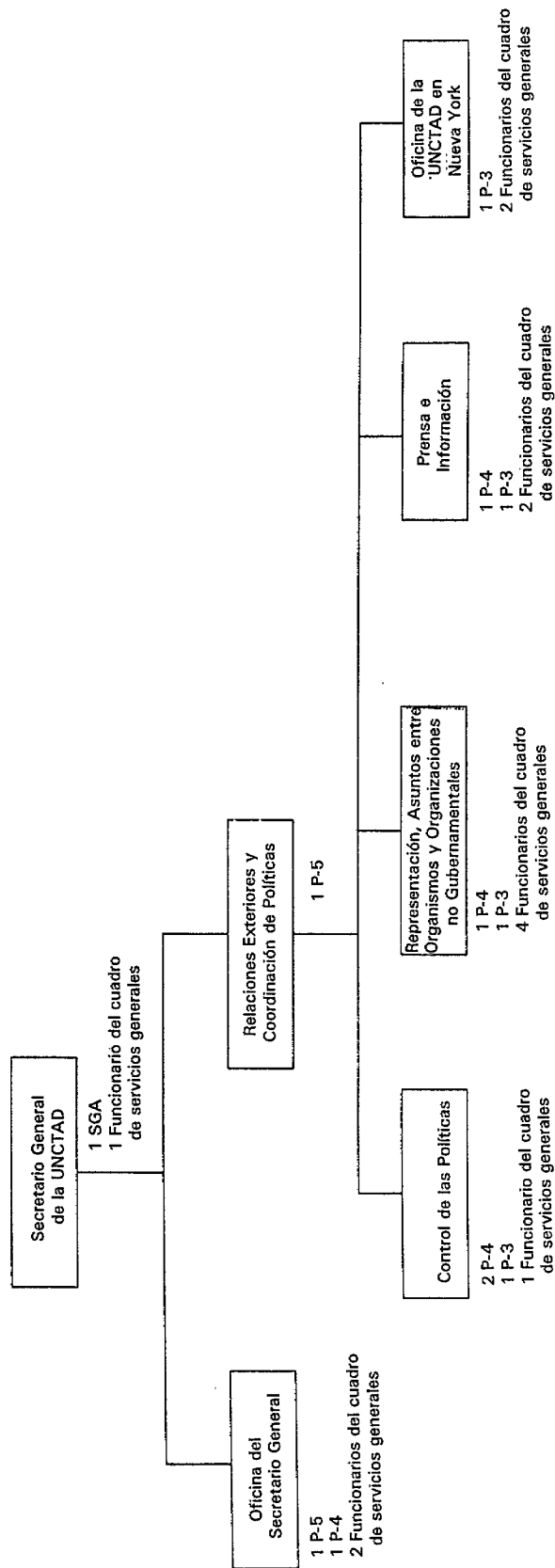
H. División de los Países Menos Adelantados y de los Países en Desarrollo Insulares y sin Litoral

10. Esta División prepara uno de los tres informes principales de la UNCTAD, el Informe sobre los países menos adelantados. El grupo consideró que el informe era completo, cubría los problemas más urgentes de los países menos adelantados, y se apoyaba en un anexo estadístico razonablemente actualizado. En algunos aspectos se aplican también las observaciones formuladas acerca de otras divisiones porque el análisis sectorial que se hace sobre los países menos adelantados podría hacerse también en las divisiones que se especializan en esos sectores. Además, se informó al grupo de que el Director de la División desempeñaba fuera de la UNCTAD otras funciones, a las cuales dedicaba el 75% de su tiempo. En consecuencia, el grupo considera que podría haber otro arreglo organizacional más eficaz en que podrían analizarse los problemas de los países menos adelantados sin agruparlos necesariamente en una división aparte.

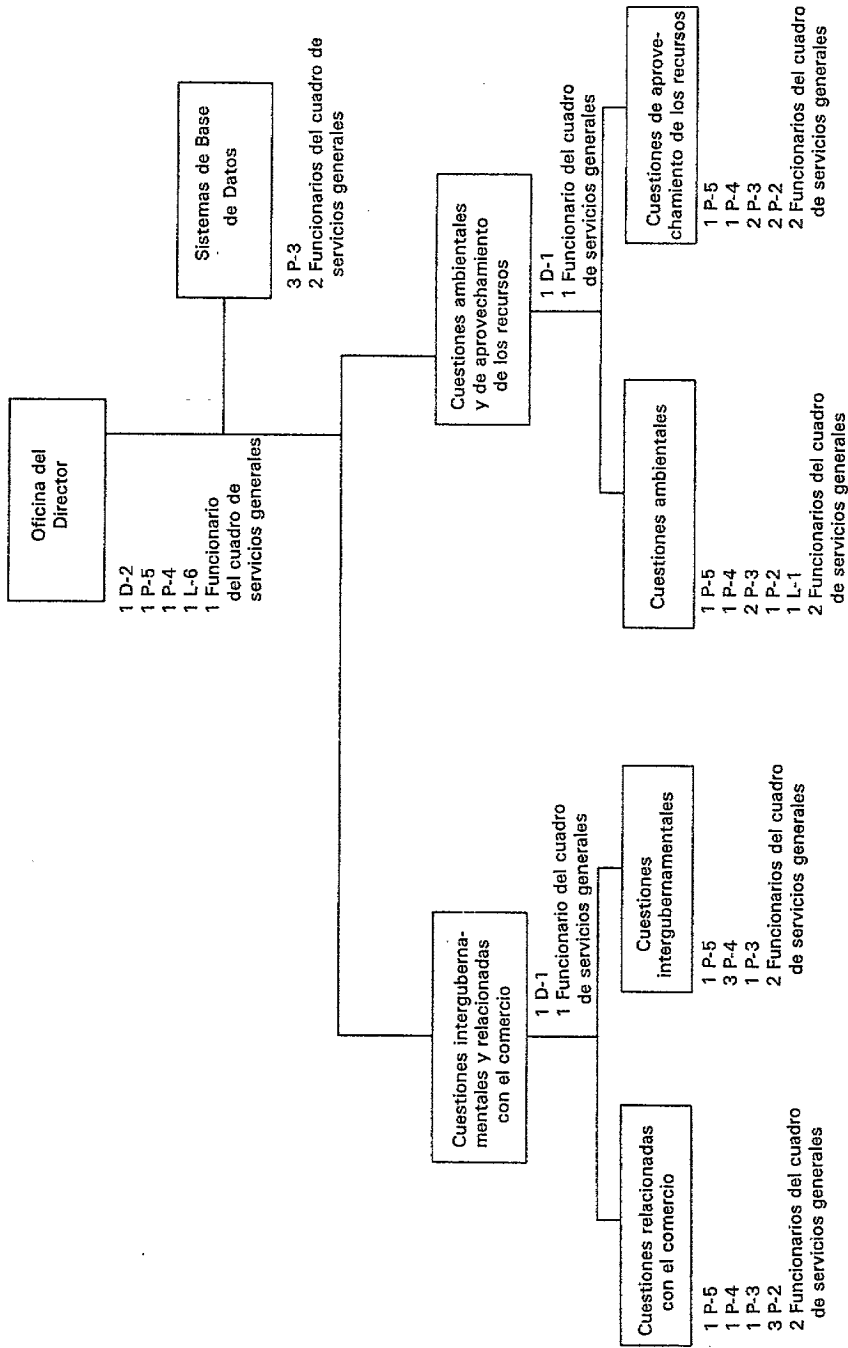
Apéndice II

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO EN MARZO DE 1995

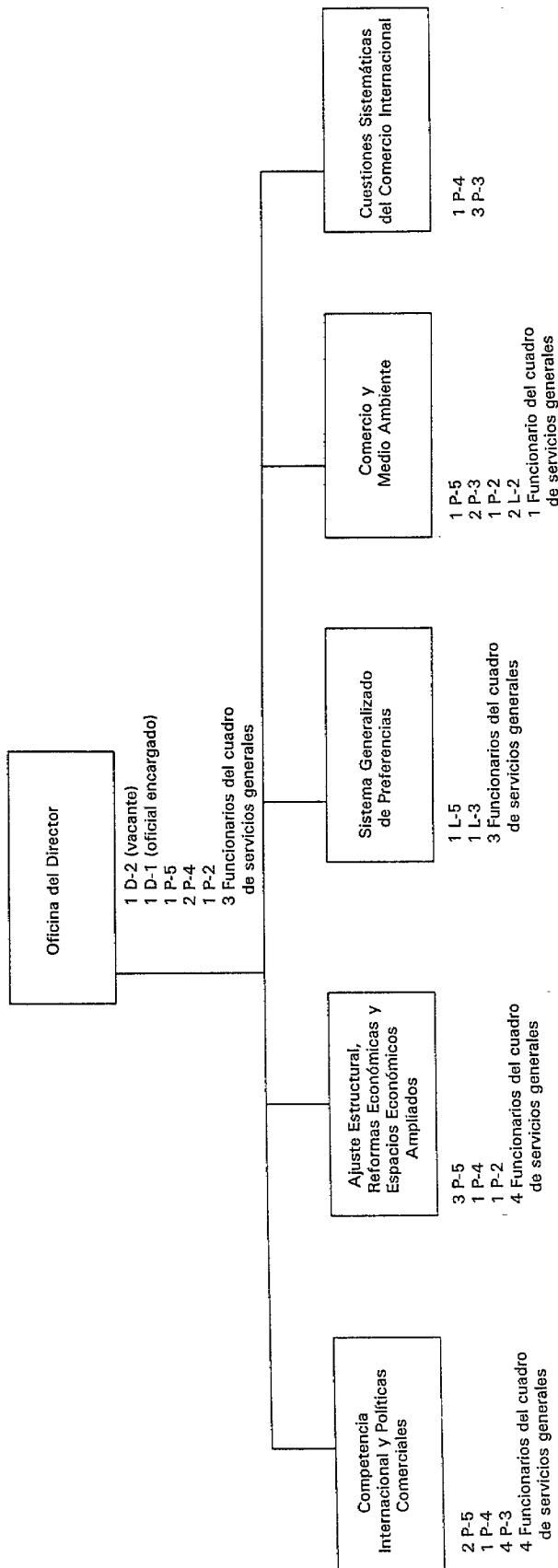




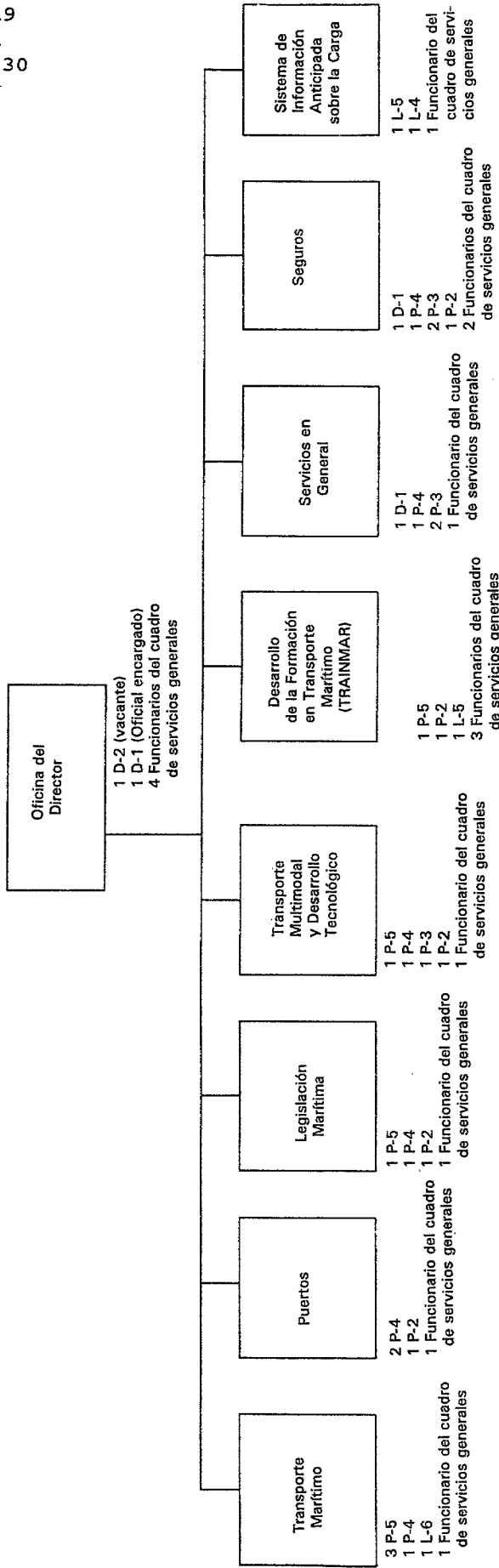
División de Productos Básicos



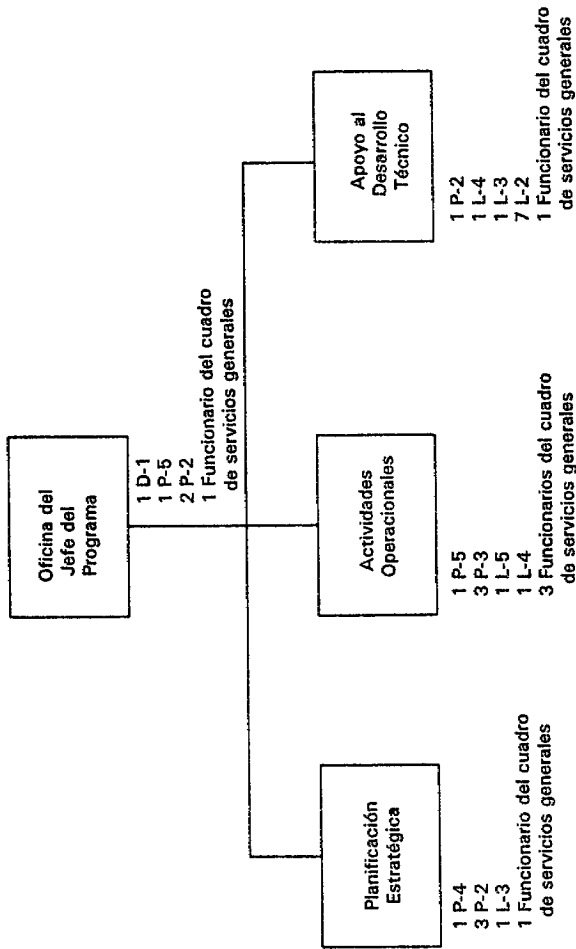
División de Comercio Internacional



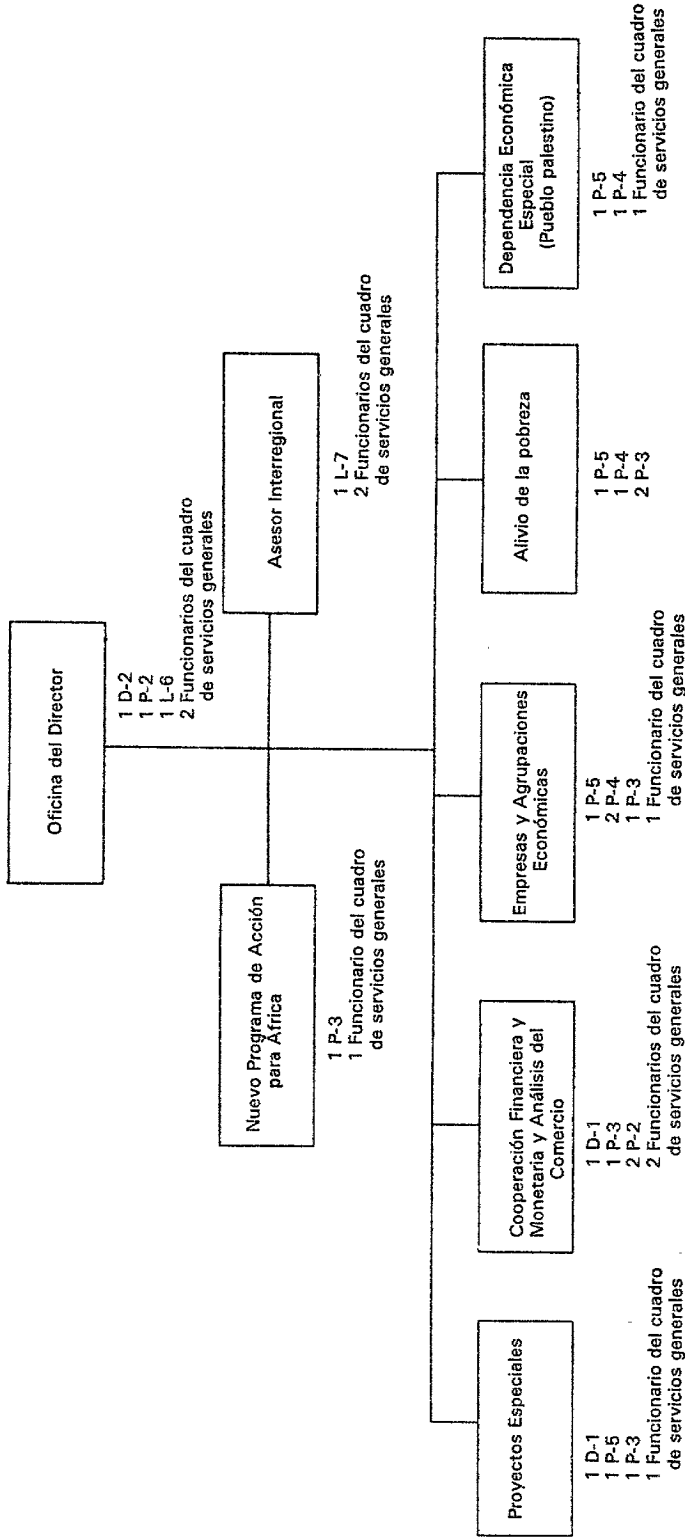
División de Desarrollo de los Servicios y Eficiencia Comercial*



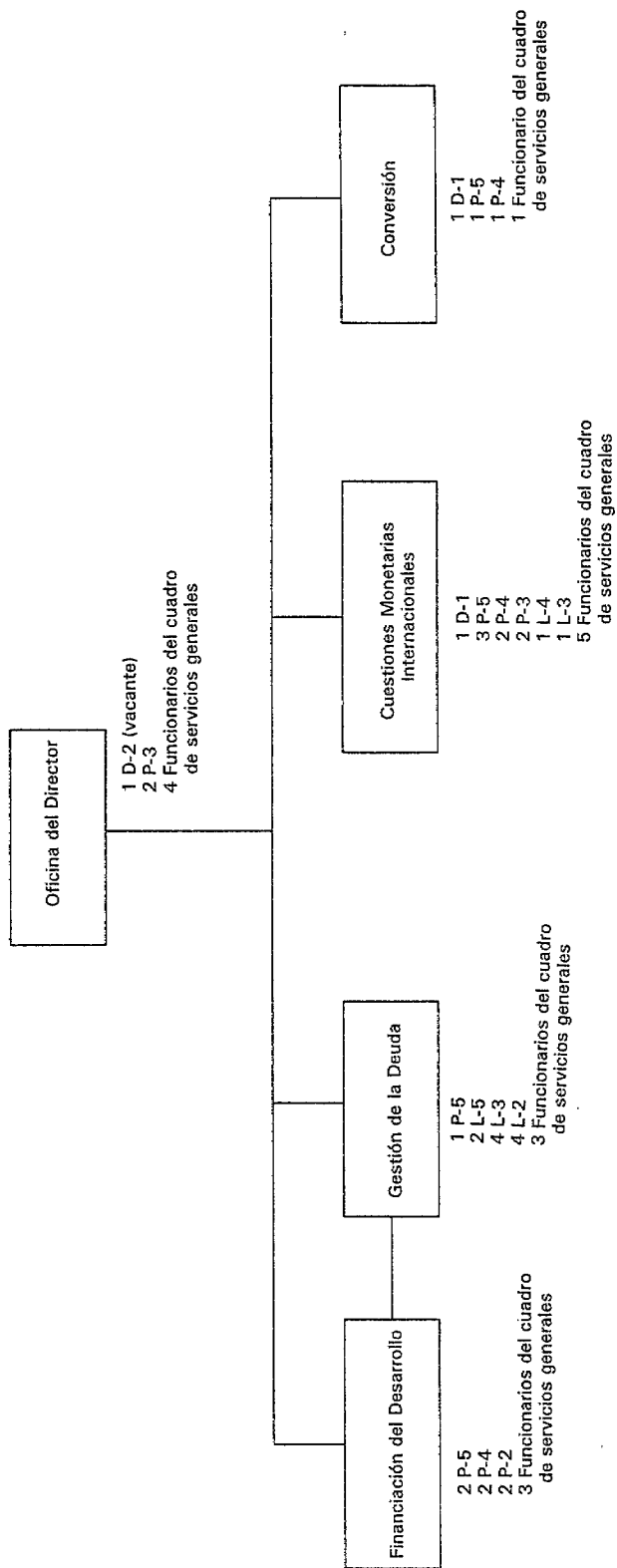
* Durante la preparación y las actividades complementarias del Simposio Internacional sobre Eficiencia Comercial, el Programa Especial de Eficiencia Comercial dependió directamente del Secretario General de la UNCTAD.



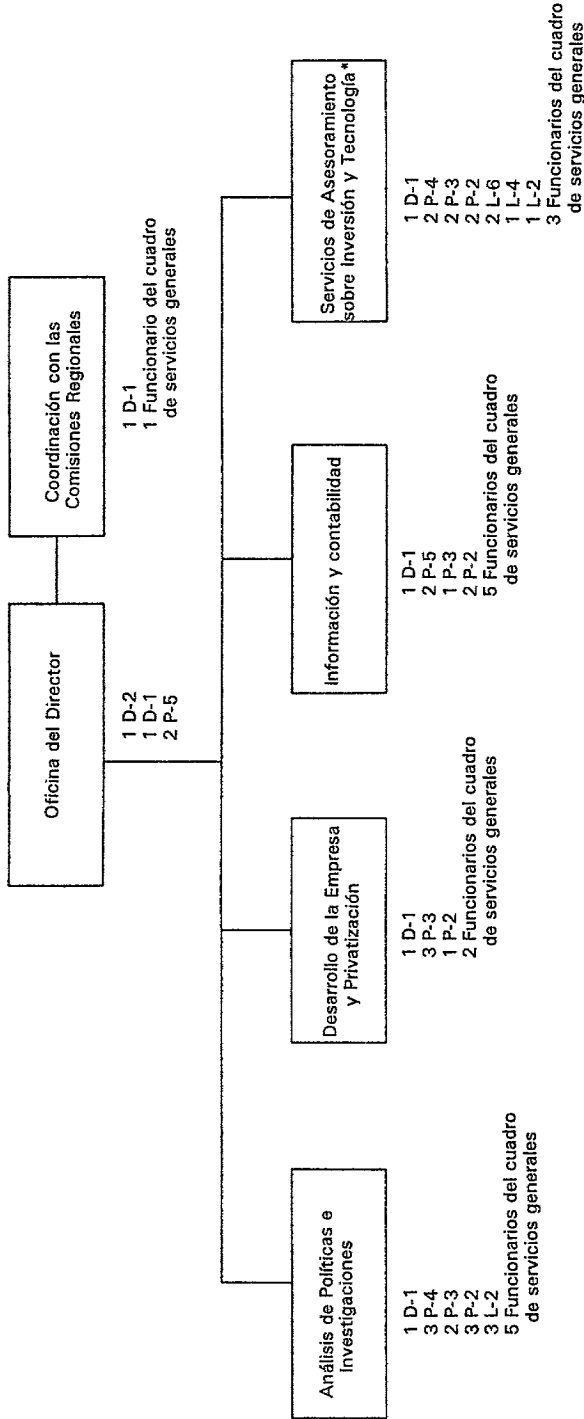
División de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo y Programas Especiales



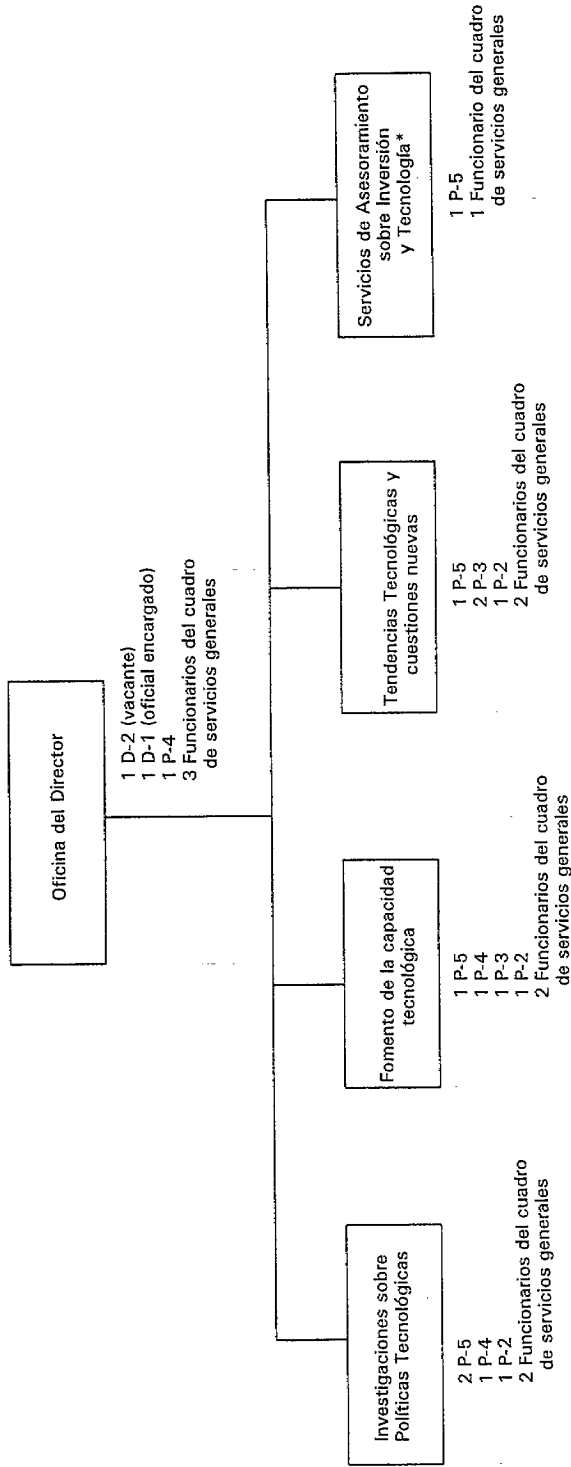
División de Interdependencia Mundial



División de Empresas Transnacionales e Inversión

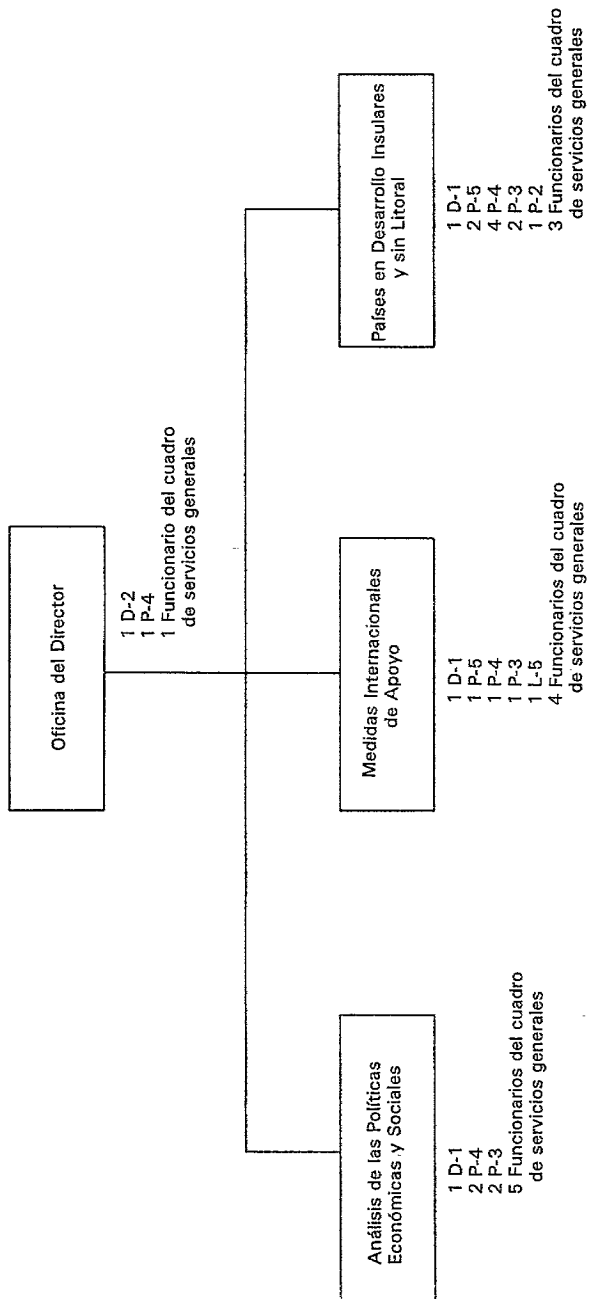


* Dependencia orgánica conjunta de la División de Empresas Transnacionales e Inversión y la División de Ciencia y Tecnología.

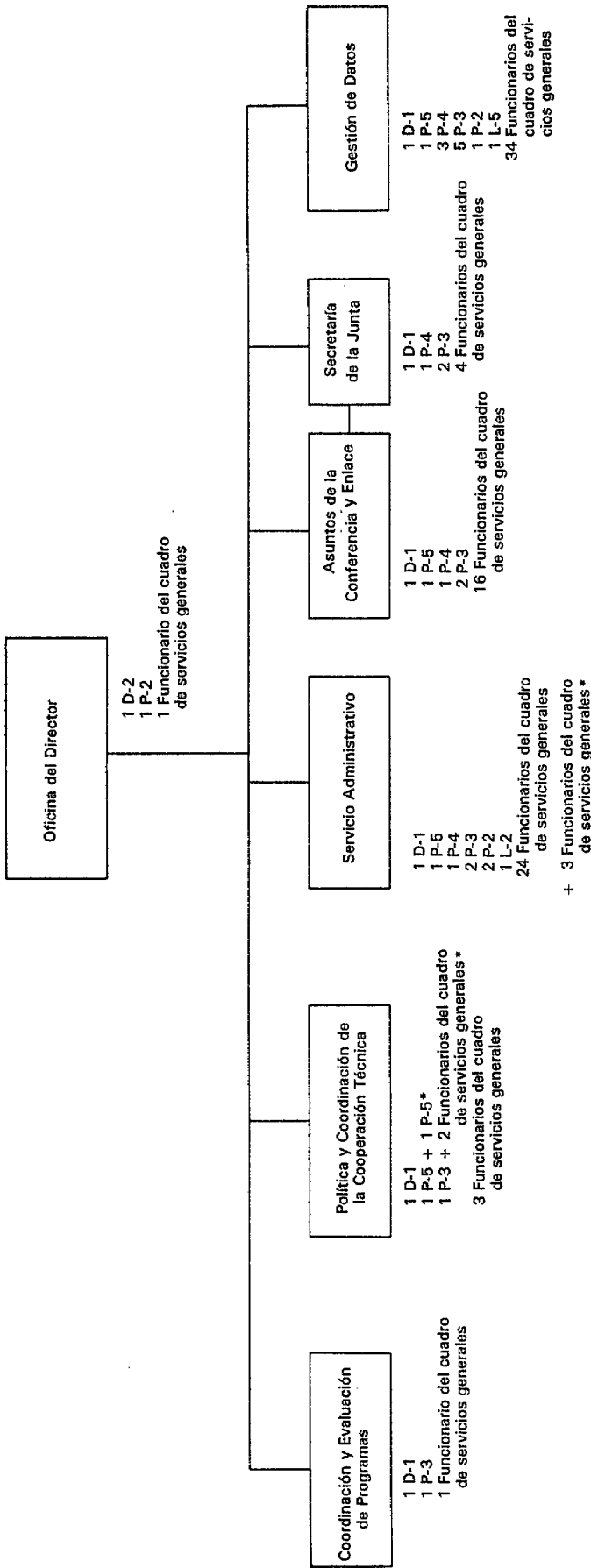


* Dependencia orgánica conjunta de la División de Empresas Transnacionales e Inversión y la División de Ciencia y Tecnología.

División de los Países Menos adelantados y de los Países en Desarrollo Insulares y sin Litoral



División de Servicios de Gestión y Servicios de Apoyo a los Programas



* Compartidos por el Servicio Administrativo y la Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica.

Nota: Esta plantilla no incluye un puesto de P-5 y tres del cuadro de servicios generales prestados a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) y a la Biblioteca.