



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
10 de marzo de 2000
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2000

3 a 7 de abril de 2000, Nueva York

Tema 8 del programa provisional

**Evaluación de la relación entre la Oficina de las Naciones Unidas
de Servicios para Proyectos y el Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo**

**Evaluación de la relación entre la Oficina de las Naciones
Unidas de Servicios para Proyectos y el Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo**

Nota del Administrador

1. El Administrador desea señalar a la atención de la Junta Ejecutiva que la evaluación de la relación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos se pondrá a disposición de los miembros de la Junta en español, francés e inglés.
2. Hasta que se cuente con la evaluación en los tres idiomas de trabajo y a fin de facilitar el debate en el actual período de sesiones, en el anexo del presente documento figura un resumen de dicha evaluación¹.

¹ El texto completo de la evaluación figura en el sitio en la Web de la Junta Ejecutiva y se puede solicitar un ejemplar impreso a la secretaría de la Junta Ejecutiva (teléfono (212) 906-5749).

Anexo

Resumen de la evaluación de la relación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

1. En la evaluación se examina la relación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), transcurridos unos cinco años desde que las dos instituciones se separaron, y se presentan recomendaciones que, cabe esperar, permitirán mejorar su relación de trabajo. La evaluación fue encargada por la Oficina de Evaluación del PNUD y en todo momento se realizó en consulta estrecha con la UNOPS. El equipo de evaluación estuvo integrado por cuatro expertos independientes.

2. Las conclusiones de la evaluación se fundamentan en las amplias consultas realizadas con el PNUD y la UNOPS en Nueva York en mayo, octubre y noviembre de 1999. El equipo de evaluación visitó 11 oficinas en los países de distintas regiones. En cada país se entrevistó al personal del PNUD y la UNOPS, funcionarios gubernamentales y representantes de donantes e instituciones financieras internacionales. El equipo también visitó la oficina regional de la UNOPS en Kuala Lumpur, las instalaciones de ejecución de la UNOPS en Nairobi y la unidad Guatemala de la División de Rehabilitación y Sostenibilidad Social de la UNOPS. Se celebraron consultas en Ginebra y Copenhague con las dependencias que allí mantienen el PNUD y la UNOPS y con el personal de los organismos especializados de las Naciones Unidas en Ginebra. También se celebraron consultas con algunos miembros de la Junta Ejecutiva, que representaban tanto a los gobiernos donantes como a los gobiernos anfitriones. Los resultados y las recomendaciones de la evaluación se presentaron en febrero de 2000 al Administrador, al Director Ejecutivo de la UNOPS y a los miembros de la Comisión de Coordinación de la Gestión.

3. A fin de comprender la relación entre el PNUD y la UNOPS, el equipo de evaluación adoptó un criterio amplio, que incluyó no sólo el examen de las cuestiones directamente conexas a dicha relación, sino también el contexto institucional de las dos instituciones. Muchos de los factores que afectan la relación son una cuestión de percepción, por ejemplo, la gran desconfianza y los malentendidos; algunos de los factores son reales, por ejemplo, la falta de límites claros entre las dos instituciones.

4. Los principales resultados de la evaluación son:

- La cooperación entre el PNUD y la UNOPS es correcta tanto en la sede como el terreno cuando existe una comprensión clara de las funciones respectivas y de las posibles sinergias, así como cuando hay relaciones personales eficaces. En otros casos, ninguna de las partes está satisfecha con el funcionamiento de la otra.
- La UNOPS todavía depende mucho del PNUD como fuente de financiación para la mayor parte de sus actividades y por el apoyo que prestan las oficinas del PNUD en los países. Los nuevos proyectos recibidos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola también son importante, mientras que los recibidos de otros organismos de las Naciones Unidas tienen importancia marginal.

- Las relaciones entre las dos instituciones en gran medida se caracterizan por la desconfianza y los malentendidos por ambas partes. Ello se debe en gran parte a que nunca se definieron claramente a nivel institucional las funciones y obligaciones respectivas del PNUD y la UNOPS, tanto al momento de la separación como posteriormente. Los mecanismos de supervisión y coordinación creados, el Comité de Coordinación de la Gestión y el Grupo Consultivo de Usuarios, no han funcionado adecuadamente.
- Hay superposiciones entre las dos instituciones. Ambos pueden ejecutar proyectos, la UNOPS como organismo de ejecución del PNUD y el PNUD en virtud del modo de ejecución directa o de facto, como institución de apoyo a la ejecución nacional. En algunas esferas, en particular en situaciones de crisis y después de los conflictos, hay conflictos de competencia entre ambas instituciones.
- Ambas instituciones tienen problemas para reconocer la función de la otra: el PNUD en relación con la UNOPS como principal organismo de ejecución y aplicación del sistema de las Naciones Unidas, y la UNOPS en relación con el PNUD como su principal fuente de financiación.
- Los sistemas de presentación de informes financieros de ambas instituciones tienen deficiencias importantes, incluso la falta de presentación oportuna y, en particular, una aparente falta de compatibilidad mutua. Esa situación ha creado tensiones entre el PNUD y la UNOPS. En el caso de ambas instituciones, los problemas en los sistemas de presentación de informes financieros también han causado gran inquietud entre los clientes y los donantes. En el caso de los fondos confiados al PNUD por conducto de fondos financieros o acuerdos de servicios de gestión, dichos problemas en la presentación de los informes financieros pueden poner en peligro la recaudación de fondos.
- Los recortes presupuestarios durante los últimos 10 años han debilitado en gran medida la estructura de las oficinas del PNUD en los países. En término medio, el número de funcionarios de contratación internacional disponibles para desempeñar funciones en el PNUD se ha reducido a la mitad, de más de cuatro en 1990 a dos o menos en 1998. Como media, el personal de contratación nacional de las oficinas en los países se ha reducido en un 35%. En cierta medida, dichos recortes han alentado a las oficinas en los países, por un lado, a alentar modalidades de ejecución que les dan acceso a recursos extrapresupuestarios adicionales pero que, por otro, reducen la participación de la UNOPS en la ejecución de los programas.
- Los recortes presupuestarios también han afectado negativamente el funcionamiento de muchas oficinas del PNUD en los países; a su vez, ello ha tenido repercusiones en sus relaciones con la UNOPS. Al mismo tiempo, algunas de las oficinas en los países siguen funcionando con eficiencia.
- La UNOPS cumple un papel limitado, pero cada vez mayor, en la prestación de apoyo a la ejecución nacional.
- La prestación de los servicios por la UNOPS no es pareja. Hay problemas en la gestión de los programas y proyectos de la UNOPS, en particular, las funciones de apoyo, quizás debido al muy rápido crecimiento de la prestación de proyectos y servicios (45% entre 1995 y 1998) y de la plantilla. Esos

problemas en el funcionamiento de la UNOPS han creado tensiones entre las dos instituciones.

- La UNOPS ha reembolsado los gastos de apoyo que le suministran las oficinas del PNUD en los países sin aplicar criterios coherentes y de una manera no transparente. Además, tampoco son transparentes los cargos que aplica el PNUD por los servicios centrales que suministra a la UNOPS.
- Tampoco hay transparencia en la manera en que la UNOPS fija las tarifas que cobra a sus clientes. Muchos clientes de la UNOPS, incluso gobiernos y donantes, no aprecian ni comprenden la relación entre los servicios prestados y las tarifas cobradas.

5. En la evaluación se examinaron las cuatro hipótesis siguientes que podrían regir la relación futura entre el PNUD y la UNOPS:

- La UNOPS pasa a ser un organismo totalmente independiente;
- La UNOPS se reintegra al PNUD;
- La UNOPS se integra a la Secretaría de las Naciones Unidas;
- La UNOPS sigue siendo una “entidad separada e identificable”, como en el presente, pero su relación con el PNUD se define con claridad.

6. El equipo de evaluación recomienda la última opción.

7. El equipo de evaluación detectó varias esferas en que es necesario adoptar con urgencia medidas concretas. Está firmemente convencido de que dichas medidas ayudarán a crear las condiciones que constituyen un requisito previo para que funcione la asociación entre las dos instituciones.

8. Al mismo tiempo, el equipo de evaluación desearía hacer hincapié en que muy poco podrá lograrse si los administradores superiores de ambas instituciones no se comprometen a remediar los sentimientos de desconfianza y falta de comprensión. A fin de lograr progresos, es necesario que los administradores superiores de ambas instituciones demuestren sinceramente su compromiso a que funcione la asociación y a inculcar dicho espíritu en el personal. Es mucha la sinergia que se podría lograr si el PNUD y la UNOPS trabajaran en conjunto con un espíritu de apoyo y confianza mutuo.

9. El equipo de evaluación ha determinado las seis esferas principales siguientes en que es necesario adoptar medidas con urgencia:

1. Definir las funciones y obligaciones respectivas;
2. Arreglos institucionales;
3. Recaudación de fondos y nuevos proyectos;
4. Modalidades de ejecución;
5. Principios de financiación para las oficinas en los países;
6. Cuestiones administrativas y de gestión.

10. A continuación figuran las recomendaciones del equipo de evaluación para cada una de esas seis esferas:

1. Definir las funciones y obligaciones respectivas

Recomendación 1. Situación de la UNOPS

11. Debería mantenerse la situación actual de la UNOPS como “entidad separada e identificable” que se “autofinancia” y está vinculada al PNUD. La UNOPS debería ser plenamente responsable de su administración interna (véase la sección 4 de la evaluación).

Recomendación 2. Delineación de responsabilidades

12. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Como cuestión prioritaria, el Comité de Coordinación de la Gestión debería definir y delinear las funciones y las obligaciones del PNUD y la UNOPS, a fin de reducir al mínimo las fricciones y los conflictos (véase el párrafo 175 de la evaluación);

b) Deberían corregirse las superposiciones que existen entre las dos instituciones, que constituyen una fuente de conflictos. Se puede mencionar como ejemplo de superposición el ámbito de las crisis y las situaciones posteriores a los conflictos, en que aparentemente la División de Respuesta de Emergencia del PNUD y la División de Rehabilitación y Sostenibilidad Social de la UNOPS desempeñan tareas similares (véase el párrafo 161 de la evaluación);

c) El PNUD y la UNOPS deberían concluir con urgencia los acuerdos subsidiarios previstos en el Memorando de Entendimiento de 1997. Dichos acuerdos deberían ser concretados en más detalle en los manuales de procedimiento, indicando claramente las obligaciones y la autoridad de las dos partes en todos los niveles, incluso los detalles de la adopción de decisiones, presentación de informes y corrientes de información (véanse los párrafos 156 y 163 de la evaluación);

d) El Director Ejecutivo de la UNOPS debería, en consulta con el PNUD, promulgar instrucciones claras sobre la función precisa del Representante Residente del PNUD en su condición de Representante de la UNOPS (véase el párrafo 224 de la evaluación).

2. Acuerdos institucionales

Recomendación 3. Comité de Coordinación de la Gestión

13. Es necesario contar con una estructura institucional que aliente la cooperación y la asociación entre el PNUD y la UNOPS. En consecuencia, se recomienda que se mantenga el Comité de Coordinación de la Gestión, con algunos cambios en su estructura actual dentro de los parámetros de las decisiones adoptadas al momento de su creación, especialmente que: a) la Junta Ejecutiva dé directrices generales de política a la UNOPS y la supervise; b) El Secretario General brinde la supervisión y las directrices que sean necesarias para velar por la aplicación de las decisiones de la Junta Ejecutiva; y c) el Director Ejecutivo, bajo la autoridad del Secretario General, sea responsable de la gestión de la UNOPS. Cabe observar que el Secretario General ha delegado sus funciones de supervisión y dirección en el Comité de Coordinación de la Gestión.

14. En relación con el Comité de Coordinación de la Gestión, el equipo de evaluación consideró tres opciones:

Opción 1. El Comité sigue funcionando con el Administrador como Presidente y el Director Ejecutivo de la UNOPS pasa a ser miembro pleno del Comité. Se asigna a la UNOPS un espacio propio en el programa de la Junta Ejecutiva. No obstante, las presentaciones de la UNOPS a la Junta Ejecutiva serán examinadas por el Comité y sus observaciones se incluirán como adición a las presentaciones. Según esta opción, el Comité seguirá cumpliendo una función de supervisión, delegada por el Secretario General, para velar por que se cumplan las decisiones de la Junta Ejecutiva. Además, una de las principales funciones del Comité será alentar la cooperación y la asociación entre el PNUD y la UNOPS;

Opción 2. No se hacen cambios en la estructura actual del Comité, es decir, el Administrador sigue siendo el Presidente y el Director Ejecutivo el Secretario del Comité. No obstante, se da a la UNOPS un espacio propio en el programa de la Junta Ejecutiva. Las presentaciones de la UNOPS a la Junta Ejecutiva serán examinadas por el Comité y sus observaciones se incluirán como adición a la presentación. En todos los demás aspectos, esta opción es idéntica a la opción 1;

Opción 3. Se amplía el número de integrantes del Comité, con la adición de un presidente que no pertenezca a ninguna de las dos organizaciones (que, por ejemplo, podría ser la Vicesecretaria General) y el Director Ejecutivo de la UNOPS pasa a ser miembro pleno. En todos los demás aspectos, esta opción es idéntica a la opción 1.

15. El equipo de evaluación concluyó que es la opción 1 la que tiene más posibilidades de promover un espíritu de confianza, cooperación y asociación entre las dos organizaciones y, en consecuencia, es la que recomienda para su adopción.

16. En las tres opciones se recomienda también que el Comité de Coordinación de la Gestión se reúna cuatro veces al año, antes de cada período de sesiones de la Junta Ejecutiva. Debería recibir el apoyo de un equipo de trabajo (por ejemplo, un subcomité) que se reuniría una vez al mes para compartir información periódicamente, alentar la cooperación (por ejemplo, detectando oportunidades conjuntas y resolviendo conflictos reales y posibles), preparar las cuestiones que se presentarán al Comité y encargarse del seguimiento de la aplicación de las decisiones del Comité y de la Junta Ejecutiva (véase el párrafo 174 de la evaluación).

Recomendación 4. Grupo Consultivo de Usuarios

17. Se recomienda que se mantenga el Grupo Consultivo de Usuarios. Se debería convocar y reunir bajo la presidencia del Director Ejecutivo de la UNOPS a fin de actuar como foro periódico de consultas entre la UNOPS y sus clientes. Se debería reunir por lo menos una vez al año (véase el párrafo 178 de la evaluación).

3. Recaudación de fondos y nuevos proyectos

Recomendación 5. Movilización de recursos

18. Por tratarse de una institución autofinanciada, se debería permitir a la UNOPS recaudar fondos y movilizar recursos para actividades relativas al programa de desarrollo del PNUD pero, como regla estricta, únicamente después de haber

celebrado consultas con el PNUD y en cooperación con éste. Los recursos movilizados mediante dichas actividades deberían encauzarse por conducto del PNUD y registrarse como recursos del PNUD en una cuenta separada de la UNOPS (véase la sección 5.3 de la evaluación).

4. Modalidades de ejecución

Recomendación 6. Modalidades de ejecución

19. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Las oficinas en los países deberían adherirse estrictamente a las recientes directrices del PNUD para la ejecución nacional de los programas del PNUD y de los administrados con fondos del PNUD. Siempre que sea necesario, se deberá contar con un organismo de cooperación para prestar apoyo a las autoridades nacionales. Se debería desalentar enérgicamente la creación de dependencias de apoyo a los proyectos, vinculadas a la oficina sobre el terreno, dedicadas a cumplir funciones que deberían corresponder normalmente a las autoridades nacionales. No obstante, en el caso de los países que financian el 100% de los programas administrados por el PNUD en virtud de los acuerdos existentes para compartir los costos, se debería permitir al PNUD seguir utilizando las modalidades actuales de ejecución (véase la sección 5.4 de la evaluación);

b) En todos los casos, el PNUD debería de tratar de determinar por licitación cuál es el organismo de ejecución más económico y efectivo (autoridad gubernamental, UNOPS, organismos especializados, fondos o programas de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, etc.). Sólo se debería recurrir a la ejecución directa cuando no hubiera un organismo de ejecución con capacidad para ejecutar el proyecto y con voluntad de hacerlo. Este principio, que en la actualidad es una de las cuatro condiciones para la ejecución directa, se debería aplicar estrictamente (véase la sección 5.4 de la evaluación);

c) Se deberían definir claramente para cada proyecto las obligaciones respectivas del PNUD y de la entidad de ejecución o aplicación, en una matriz de gestión del proyecto (véanse los párrafos 164 y 165 y el anexo 4 de la evaluación).

5. Principios de financiación para las oficinas en los países

Recomendación 7. Principios de financiación para las oficinas en los países

20. Las recomendaciones son las siguientes:

a) El PNUD debería adoptar medidas para velar por que sus oficinas en los países tengan capacidad suficiente para desempeñar sus funciones de programación y coordinación. En cada oficina se debería contar con una plantilla mínima, que dependerá del volumen del programa del país, a fin de realizar las funciones básicas del PNUD. Sólo dicho personal básico debería financiarse con cargo al presupuesto ordinario (véase la sección 5.5 de la evaluación);

b) Las funciones de supervisión de los proyectos deberían financiarse con cargo al presupuesto de los proyectos, como se hace actualmente con la evaluación (véase la sección 5.5 de la evaluación);

c) Todas las actividades de apoyo administrativo a los proyectos, organismos de ejecución y organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas sólo se deberían prestar a título reembolsable y teniendo en cuenta el costo total de dichos servicios. Dichos costos deberían convenirse en negociaciones entre la oficina del país y el organismo pertinente de ejecución o aplicación, sobre la base de principios generales y fórmulas simplificadas. No obstante, para ello será necesario mejorar los sistemas contables actuales. La compensación se debería pagar normalmente por adelantado, directamente a la cuenta de la oficina en el país (véase la sección 5.5 de la evaluación);

d) La oficina en el país debería tener control pleno sobre el uso de sus recursos extrapresupuestarios que, según los arreglos propuestos, se pagarán a ella directamente, y también deberá rendir cuentas de su uso (véase la sección 5.5 de la evaluación).

6. Cuestiones administrativas y de gestión

Recomendación 8. Presentación de informes financieros

21. Se recomienda tanto al PNUD como a la UNOPS que examinen con urgencia sus sistemas de presentación de informes, a fin de velar por que los sistemas sean plenamente compatibles y que satisfagan las exigencias de los gobiernos, donantes y otros clientes en lo que respecta a la exactitud, oportuna y amplitud de la información (véanse los párrafos 214, 215 y 216 de la evaluación).

Recomendación 9. Cuestiones administrativas

22. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Tanto el PNUD como la UNOPS deberían examinar sus estructuras de prestación de programas y servicios, a fin de lograr un mejor equilibrio entre las actividades en la Sede y sobre el terreno (véanse los párrs. 219 y 222 de la evaluación);

b) La UNOPS debería reforzar su capacidad de gestión de proyectos, incluso su capacidad de prestar apoyo adecuado a su personal de proyectos (véase el párrafo 223 de la evaluación);

c) La UNOPS debería examinar su mecanismo de fijación de tarifas, con miras a aumentar la transparencia y que a los clientes de la UNOPS puedan comprenderlo mejor (véase el párrafo 226 de la evaluación).

23. En la sección 5 de la evaluación figuran otras recomendaciones y sugerencias, en gran medida de naturaleza administrativa.