



Asamblea General
Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

A/44/324/Add.2
E/1989/106/Add.2
25 de octubre de 1989
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

ASAMBLEA GENERAL
Cuadragésimo cuarto período de sesiones
Tema 86 a) del programa
ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
Segundo período ordinario
de sesiones de 1989
Tema 8 a) del programa
ACTIVIDADES OPERACIONALES
PARA EL DESARROLLO

EXAMEN AMPLIO DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Nota del Secretario General

Adición

1. En el párrafo 5 de su resolución 43/199, de 20 de diciembre de 1988, la Asamblea General pidió al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional que en la revisión trienal de política de las actividades operacionales enunciara la interrelación entre los distintos problemas y factores.
2. En el párrafo 4 de su informe inicial (A/44/324-E/1989/106, anexo), el Director General informaba de que a esos efectos, y para asegurar que se dispusiera de las opiniones de los países en desarrollo y de una reflexión suficiente sobre la complejidad y la diversidad de sus situaciones para la revisión de las políticas, en julio de 1989 se realizaría una serie de revisiones nacionales integradas. El Director General presentaría a la Asamblea General, en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, el resultado de esos exámenes y nuevas opciones de política y recomendaciones concretas.
3. El Director General presenta, pues, a la Asamblea General en el anexo de la presente nota los resultados consolidados de siete revisiones nacionales realizadas en julio y agosto de 1989. Ha preparado el informe, en nombre de los miembros de los distintos equipos y en estrecha consulta con ellos, un consultor superior, el Sr. Erskine Childers, contratado por el Director General para que lo ayude en esa tarea. El Director General presenta (A/44/324/Add.3-E/1989/106/Add.3, anexo) sus propias recomendaciones a la Asamblea General sobre los diversos asuntos tratados en su informe sobre la revisión trienal de política.

4. Para la realización de las revisiones nacionales integradas se ha contado con la cooperación, muy digna de agradecimiento, de los gobiernos y el personal del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y con contribuciones extrapresupuestarias aportadas por varios Estados. Realizaron las revisiones por periodos de dos semanas, aproximadamente, equipos de dos personas, dirigidos por consultores superiores independientes que contaron con el apoyo de miembros del personal de diversos departamentos y organizaciones de las Naciones Unidas. La selección de países, cuyo consentimiento y cooperación se solicitó para esas revisiones, se hizo de modo que reflejara el amplio espectro de tamaño, situación y capacidades actuales de los países en desarrollo y teniendo presentes otros factores tales como estudios anteriores o simultáneos.

5. Se realizaron las revisiones en julio y a comienzos de agosto en:

Colombia	Sr. Peider Koenz (Suiza) Sr. Roberto McEachen (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
Egipto	Honorable Donald O. Mills (Jamaica) Sra. Rubina Khan (Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional)
Etiopía	Honorable Donald O. Mills (Jamaica) Sra. Rubina Khan (Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional)
India	Sr. Erskine Childers (Irlanda) Sr. Sekou Soumahoro (Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo)
Jamaica	Sr. Erskine Childers (Irlanda) Sr. Baquer Namazi (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
Níger	Sr. Rabah Hadid (Argelia) Sr. Michel Amiot (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
Uganda	Sr. Rabah Hadid (Argelia) Sr. Michel Amiot (Fondo de Población de las Naciones Unidas)

6. También respondieron positivamente otros tres países a los que se había consultado con miras a incluirlos en el programa de revisiones actual. Sin embargo, por problemas de calendario o de disponibilidad de los funcionarios nacionales competentes y de los equipos del sistema de las Naciones Unidas en los países,

no fue posible efectuar las revisiones dentro del apretado programa impuesto por el calendario de la revisión trienal.

7. En vista del profundo interés que han manifestado los Estados Miembros por recibir información sobre el papel y la naturaleza de las actividades operacionales en marcos nacionales concretos, se propone que se realicen también revisiones en esos tres países como actividad complementaria. Esas revisiones adicionales aportarían sin duda nuevas ideas para el análisis que están haciendo los Estados Miembros de la eficacia de la cooperación para el desarrollo organizada por mediación del sistema de las Naciones Unidas.

8. En el anexo a la presente nota figura una síntesis de los resultados de las revisiones efectuadas en los siete primeros países y de resultados comparables de otras fuentes, entre ellas informes de los coordinadores residentes.

Anexo

INFORME SOBRE LAS REVISIONES NACIONALES INTEGRADAS RELATIVAS
AL FUNCIONAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL
DESARROLLO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 16	7
II. RESEÑA DE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS	17 - 34	10
III. CONTEXTOS DE DESARROLLO Y COOPERACION	35 - 54	13
A. Visión de las funciones que debe desempeñar el sistema de las Naciones Unidas	38 - 44	14
B. El traspaso de funciones y la diversificación ...	45 - 48	15
C. Opciones para salir adelante	49 - 50	16
D. Pobreza absoluta	51 - 54	17
IV. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES NACIONALES	55 - 92	18
A. Ejecución nacional de los proyectos	59 - 64	19
B. Diseño de los proyectos	65 - 66	20
C. Duración de los proyectos	67	21
D. Criterios para la puesta en marcha de los proyectos	68	22
E. Calidad y oportunidad de los especialistas	69 - 70	22
F. Otras fuentes de contratación de personal de proyectos internacionales	71 - 73	23
G. Dotación de personal nacional	74 - 77	24
H. Capacitación	78 - 81	25
I. Actividades complementarias posteriores a los proyectos	82 - 84	26
J. Acceso a las capacidades del sistema de las Naciones Unidas	85	27

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
K. Deterioro de las capacidades	86 - 88	27
L. Conclusiones	89 - 92	28
V. UTILIZACION DE LAS CAPACIDADES COLECTIVAS	93 - 102	29
A. Cooperación técnica entre países en desarrollo ..	93 - 99	29
B. Adquisiciones	100 - 102	31
VI. PROGRAMACION	103 - 133	32
A. El "marco de referencia"	103 - 105	32
B. La experiencia del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas	106 - 110	32
C. Programación y metas mundiales	111 - 120	35
D. Orígenes de los problemas de programación	121 - 131	37
E. Conclusiones	132 - 133	39
VII. PRESTACION DE ASESORAMIENTO MULTIDISCIPLINARIO	134 - 161	40
A. Naturaleza del asesoramiento necesario	135 - 137	40
B. Respuesta del sistema de las Naciones Unidas	138 - 149	41
1. Asesoramiento sectorial	141 - 142	42
2. Problemas planteados por los sistemas a las estructuras de las Naciones Unidas	143 - 145	42
3. Consecuencias para los proyectos	146 - 148	43
4. Evaluación	149	44
C. Los orígenes del problema	150 - 155	45
D. Conclusiones	156 - 161	46
VIII. POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS	162 - 182	47
A. Formulación de estrategias	164 - 166	48
B. Documentos de proyectos	167 - 169	48
C. Procesos de aprobación de proyectos	170 - 172	49

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
D. Presentación de informe	173 - 174	50
E. Adquisiciones	175	50
F. Carga de trabajo	176 - 177	51
G. Ejecución a nivel nacional	178 - 179	52
H. Conclusiones	180 - 182	53
IX. COORDINACION Y COHERENCIA	183 - 200	54
A. Coordinación en el desarrollo	188 - 190	56
B. ¿Quién debe coordinar?	191 - 192	58
C. Los dos aspectos de la coordinación	193	59
D. "Autoridad" y coordinación	194 - 196	59
E. La coordinación hasta ahora	197	61
F. Conclusiones	198 - 200	62
X. ORGANIZACION DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN LOS PAISES	201 - 222	63
A. Principios	202 - 203	63
B. Un nuevo equipo al servicio del desarrollo	204 - 209	65
C. Nuevas políticas para facilitar la cohesión	210 - 211	67
D. La combinación adecuada de recursos humanos	212 - 217	69
1. El coordinador residente de las Naciones Unidas	214	69
2. Otros miembros del equipo	215 - 217	70
E. Estructura unificada del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional	218 - 219	72
F. Capacitación y fortalecimiento del personal	220 - 221	73
G. Vigilancia del sistema de las Naciones Unidas ...	222	73
XI. CONCLUSION	223 - 226	73

I. INTRODUCCION

1. El sistema de las Naciones Unidas goza de gran consideración y despierta las mayores esperanzas. Sin embargo, la comunidad nacional e internacional del desarrollo da muestras de estar algo cansada de evaluaciones. Los equipos de revisión tropezaron con un considerable escepticismo respecto de "otro estudio más". En algunos casos a los niveles más altos del gobierno, en muchos casos al nivel de los funcionarios superiores y en casi todos los casos entre el personal del propio sistema en los países, la pregunta que se hacía al comienzo era: "¿Qué razones tienen ustedes para creer que con su informe va a mejorar la situación más que con cualquiera de los otros que se han hecho a lo largo de los años? ¿Hasta qué punto tenemos que tomar éste en serio?".
2. Es un hecho que hasta la fecha con los numerosos estudios realizados y las recomendaciones y resoluciones resultantes destinadas a aumentar las capacidades del sistema sólo se ha conseguido un modesto ajuste o, en el mejor de los casos, se ha optado, como fórmula de transacción, por la aplicación asistemática de medidas aisladas procedentes de un plan recomendado más amplio que sería el único que habría podido dotar de viabilidad a dichas medidas. Casi todos los problemas y asuntos planteados por la Asamblea General en sus resoluciones 42/196, de 11 de diciembre de 1987, y 43/199 pueden encontrarse en la resolución 2188 (XXI), de 13 de diciembre de 1966, aprobada hace 23 años, en la que la Asamblea pidió que se hiciera un examen amplio de las actividades operacionales. En efecto, los miembros de los equipos tuvieron que oír muchas veces en los países que ya era hora de adoptar medidas serias para mejorar la situación.
3. La revisión se ha basado en los resultados de los estudios monográficos realizados por el Director General en 1987 en otros nueve países en desarrollo, de conformidad con el párrafo 22 del anexo de la resolución 41/171, de 5 de diciembre de 1986 (A/42/326/Add.1-E/1987/82/Add.1, anexo) (el "Informe Jansson"), y en las respuestas al respecto de la Asamblea General y otros órganos intergubernamentales. Se ha dado el título de revisiones nacionales integradas a los estudios de 1989 para dar a entender que han tenido en cuenta en sus investigaciones el informe Jansson, los muchos asuntos planteados por la Asamblea General en las resoluciones 42/196 y 43/199 y en los informes preparados en consecuencia, y otras observaciones e informes conexos sobre las actividades operacionales realizadas al nivel de los países.
4. En el amplio cuadro de la evolución histórica de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas y de las medidas adoptadas en el pasado para mejorarlas han predominado ciertas características. Hasta la fecha la organización del sistema de las Naciones Unidas para llevar a cabo tales actividades en los países en desarrollo ha reflejado en gran medida su dimensión mundial, y sus objetivos y su estructura intergubernamental presentan asimetrías intrínsecas.
5. El "sistema encargado de las actividades operacionales" comprende dos tipos de organizaciones radicalmente diferentes: los organismos especializados y técnicos, cuya finalidad no consiste en realizar actividades operacionales para el desarrollo, sino en ser importantes centros mundiales de investigación, formulación de normas y análisis de tendencias, y fondos y programas, establecidos casi todos

exclusivamente para realizar actividades operacionales en cooperación con los países en desarrollo.

6. Esta desigualdad de objetivos ha causado graves dificultades a los organismos especializados y ha provocado constantes malentendidos, por ejemplo, el problema del porcentaje del personal destinado en las sedes, que es precisamente donde los gobiernos suponen que ha de estar ese personal para desempeñar sus funciones mundiales primordiales. Naturalmente, esa desigualdad también plantea problemas a los fondos y programas para el desarrollo, cuyos mandatos les obligan exclusivamente a desempeñar una labor de gran calidad y eficacia en los países en desarrollo y que tratan de obtener personal especializado de los organismos cuyos mandatos abarcan muchas otras funciones.

7. La asimetría en la estructura intergubernamental tiene una dimensión jurídica, pero también se manifiesta en la esfera del funcionamiento. Los mismos gobiernos de los mismos Estados Miembros (con pocas diferencias de composición) son los administradores de los dos grupos de organizaciones que participan en las actividades operacionales del sistema para el desarrollo. La asimetría es consecuencia de problemas de coordinación política dentro de los gobiernos mismos, que se reflejan en las decisiones que toman en los diferentes órganos rectores.

8. Los enfoques de la reforma y la mejora de las actividades operacionales al nivel de los países se han visto también condicionados por esas limitaciones al nivel mundial. Unas ligeras diferencias al nivel de los países son un simple residuo de unas recomendaciones originales resultantes de negociaciones a nivel mundial entre funcionarios de las sedes de las organizaciones que han recibido mensajes diferentes de un mismo gobierno en sus órganos rectores respectivos. Y, sin embargo, el objetivo siempre declarado ha sido el de mejorar la asistencia que el sistema de las Naciones Unidas puede prestar a las actividades en pro del desarrollo de los países en desarrollo. En ninguna revisión sería encaminada a lograr mejoras se pueden pasar por alto esas contradicciones.

9. Como se subrayará a lo largo de todo este informe, las capacidades humanas constituyen los recursos fundamentales del sistema de las Naciones Unidas para las actividades operacionales. El volumen de recursos financieros que pasan por el sector del sistema que hace las donaciones, pese a ser importante para muchos países en desarrollo, no es lo que más contribuye a la cooperación multilateral de las Naciones Unidas en materia de desarrollo ni lo que le confiere su singularidad. El personal y los consultores del sistema que trabajan en los países son el factor decisivo para el éxito o el fracaso de la empresa entera, de la calidad de esa asociación especial con los países en desarrollo que distingue a dicha cooperación y de la calidad de la labor práctica cotidiana. Es digno de mención que una gran parte del personal haya conservado su capacidad de entrega y su esperanza y confíe en mejorar sus métodos de trabajo en pro de la que consideran su misión: exclusivamente ayudar a los países en desarrollo.

10. Se fijó un programa muy amplio para las revisiones y los equipos agradecieron mucho los excelentes preparativos hechos por los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y los gobiernos, que hicieron posible celebrar reuniones individuales y de grupo con coordinadores encargados de la cooperación,

planificadores y gestores centrales y sectoriales, de numerosos ministerios, directores de proyectos, especialistas destacados y otras figuras no gubernamentales, representantes de donantes bilaterales y todo el personal del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno. Los equipos expresan su gratitud a todos los que les concedieron tantas horas de su valioso tiempo.

11. Podrían llenarse muchas páginas de un informe de síntesis como éste con ilustraciones de la labor altamente positiva del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países. Debería existir un modo habitual de informar sobre los logros del sistema en conjunto. Sin embargo, por razones de espacio en este informe no queda más remedio que dar por sentado - y ese es el espíritu de las propias resoluciones de la Asamblea General - que es preciso centrarse en los problemas encontrados, cuya solución haría que el sistema fuera más eficaz de lo que es.

12. Los equipos de revisión pudieron percibir desde dentro en muchas ocasiones la importancia decisiva del papel que las capacidades regionales del sistema de las Naciones Unidas pueden desempeñar en apoyo de las actividades en los países y de los persistentes problemas que se han de afrontar (muchos de los cuales se reflejaban en la resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977). Está claro que aún queda mucho que hacer para aumentar las capacidades regionales y utilizarlas mejor. Las conclusiones así obtenidas se incorporarán al examen en curso de la dimensión regional.

13. Los problemas citados en este informe o bien se dan en todos los países visitados o bien, en los casos en que uno de ellos no aparece en alguno de los países, su prevalencia general en las actividades operacionales queda atestiguada en otros países y por otros informes contemporáneos. Las conclusiones se derivan en gran parte de las conclusiones de los equipos de revisión, pero en el análisis de los problemas y en la formulación final de las conclusiones también se han tenido en cuenta numerosos estudios de expertos.

14. Naturalmente, la comunidad del desarrollo tiene su lenguaje propio y especial, pero, a medida que se ha ido acumulando, en algunos casos se ha perdido la claridad del significado y han persistido arcaísmos inapropiados. Véanse los dos ejemplos siguientes:

a) Uno de los arcaísmos más destacados es la expresión "sobre el terreno". En primer lugar, la idea de que todos los países en desarrollo y las oficinas del sistema de las Naciones Unidas situadas en ellos se encuentran en algo llamado "el nivel exterior" con relación a las diversas "sedes" responde a una concepción equivocada de las actividades operacionales. Además, puede contribuir a fortalecer las actitudes paternalistas o de otra índole en las sedes, que dificultan la necesaria descentralización. En este informe, sólo se usa la expresión "al nivel de los países";

b) Otra expresión que sin duda debería abandonarse es la de "ejecución de proyectos por los gobiernos". Utilizada en oposición a "ejecución por los organismos", minimiza o elimina totalmente el papel de los países en desarrollo, a no ser que ejecuten los componentes exteriores de los proyectos, todos los cuales les corresponden en primer lugar. En este informe se utiliza la expresión "ejecución nacional" en lugar de "ejecución por los gobiernos".

15. Los equipos de revisión tomaron buena nota de que la Asamblea General, en sus resoluciones recientes, ha subrayado en particular la importancia decisiva de las necesidades de los propios países en desarrollo y, en particular, de la necesidad de que el sistema se acomode a las características concretas de los países en sus respuestas operacionales y de organización a dichas necesidades. Esos criterios combinados tienen repercusiones de largo alcance. Requieren que se estudien las actividades operacionales del sistema desde el punto de vista de su contacto con la pobreza y la falta de capacitación. A partir de ese punto de referencia queda despiadadamente de manifiesto la diferencia entre un sistema que impone al nivel de los países en desarrollo sus opciones y sus características destinadas al nivel mundial y un sistema cuyas instituciones aporten capacidades al nivel de los países teniendo en cuenta exclusivamente lo que cada país necesita para sus actividades en pro del desarrollo. Si por una vez se hace el análisis coherentemente desde esta última perspectiva, muchas necesidades y problemas que unas reformas diluidas al nivel internacional no han sido capaces de abordar cobran un gran impulso y urgencia. Para tratar de que se comprenda mejor la posición del personal tanto nacional como del sistema de las Naciones Unidas en los países, a lo largo de este informe se citan algunos de sus comentarios, con la esperanza de que los problemas experimentados al nivel de los países aparezcan así más reales a los lectores.

16. Teniendo presente esa amplia visión de las necesidades de los países en desarrollo, el Director General decidió llevar a cabo las revisiones nacionales integradas y este informe se ha hecho también desde esa perspectiva.

II. RESEÑA DE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS

17. El sistema de las Naciones Unidas sigue conservando su reputación como factor que contribuye al fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo, pero existen problemas importantes, muchos de ellos muy antiguos, que pueden resolverse. El informe se centra en esos problemas y, para ahorrar espacio, no enumera los numerosos logros positivos.

18. Los gobiernos desean ejecutar más proyectos nacionales, incluso aquellos gobiernos que cuentan con escasas capacidades, convencidos como están de que éstas aumentarán más rápidamente mediante el método del "aprendizaje con la práctica". Las normas y procedimientos actuales para la ejecución nacional de proyectos presentan obstáculos importantes que deben eliminarse rápidamente. Ahora hay que invertir completamente la cuestión de la ejecución: lo que debe justificarse en todos los casos no es la ejecución nacional de los proyectos, sino el que la ejecución corra a cargo de organismos exteriores.

19. Subsisten muchos problemas en cuanto a la concepción de los proyectos, en parte porque las misiones de formulación han sido demasiado cortas, pero sobre todo porque se ha descuidado la labor previa de análisis y planificación de los proyectos y de sus antecedentes aplicando un enfoque por programas y normas y procedimientos poco equilibrados.

20. Con frecuencia se fijan plazos para la ejecución de los proyectos cuya brevedad resulta poco realista. Si a un gobierno le ha sido imposible aportar los

insumos nacionales a tiempo no hay por qué respetar automáticamente la fecha prevista para el comienzo. La calidad y la idoneidad de los expertos internacionales asignados a un proyecto y la fecha de su llegada siguen siendo deficientes con demasiada frecuencia y hay muchos datos que indican que ahora el sistema de las Naciones Unidas no es competitivo financieramente. No se han explorado adecuadamente otras fuentes internacionales de conocimientos técnicos y apoyo. Por lo que se refiere a la dotación de personal nacional para los proyectos, el sistema tiene que tener más flexibilidad de metodología y de procedimientos de modo que pueda contratar ese personal por medios diferentes del tradicional, que consiste en recurrir a la administración pública.

21. Está muy generalizada la demanda de que los componentes de capacitación de los proyectos sean más flexibles y estén más adaptados a las necesidades individuales. Los gobiernos desean lograr también más capacitación dentro de los países para que beneficie a más ciudadanos que necesiten aumentar sus conocimientos. El sistema debería estar más dispuesto a aceptar a menos personas de edad en los cursos de capacitación y existe la constante necesidad de prestar mayor atención a la capacitación de las mujeres.

22. Se necesitan nuevos métodos para seguir apoyando a las instituciones una vez "terminados" los proyectos. Es en extremo necesario que el sistema ponga más empeño en lograr que las instituciones de los países en desarrollo conozcan mejor sus capacidades singulares en materia de investigación, datos y experiencia de desarrollo compartida y que tengan acceso a ellas.

23. El sistema de las Naciones Unidas afronta un nuevo e importante desafío a sus capacidades y en relación con la ayuda que debería poder organizar para los numerosos gobiernos de países en desarrollo que han visto cómo en el decenio de 1980 el ajuste estructural erosionaba sus capacidades para el desarrollo trahajosamente adquiridas.

24. El sistema no está desempeñando adecuadamente el papel que en materia de cooperación técnica entre países en desarrollo le asigna su mandato. Los gobiernos y otras instituciones siguen careciendo de datos utilizables sobre las necesidades y capacidades de otros países y expresan su frustración por el vacío que presenta el sistema al nivel de los países y por los continuos obstáculos que las normas y procedimientos representan para el empleo del método de cooperación técnica entre países en desarrollo en los proyectos apoyados por el sistema de las Naciones Unidas, así como por los obstáculos con que tropieza para que las compras destinadas a los proyectos se hagan al nivel local y en otros países en desarrollo.

25. Paradójicamente, la adopción por tantos organismos de cooperación de los "programas por países" dificulta aún más la internacionalización de la asistencia exterior con la que todos los miembros de la comunidad internacional dicen estar comprometidos. El fracaso del concepto de la programación por países del PNUD como "marco de referencia" para todas las actividades operacionales brinda una nueva oportunidad de volver a los conceptos originales. El único "programa por países" válido y viable es el plan nacional de desarrollo (u otra formulación de estrategia) del propio país. El sistema de las Naciones Unidas debe proceder inmediatamente a ajustar todos los ciclos de asignación y programación a los de

cada uno de los países en desarrollo y programar su asistencia sobre una base coordinada íntegramente con el plan nacional del país. A efectos externos, podría convertirse en el "programa de cooperación del país con el sistema de las Naciones Unidas", parte del plan nacional, cuyas secciones pertinentes podrían reflejar las actividades de cada una de las organizaciones de las Naciones Unidas.

26. Para ayudar a los países en desarrollo en toda la labor de programación y mejorar también en gran medida la formulación de los proyectos apoyados por el sistema de las Naciones Unidas, existe una necesidad generalizada de que el sistema aumente sus capacidades de análisis multidisciplinario de la situación y de asesoramiento para la formulación de opciones estratégicas para el desarrollo. Los gobiernos desean que el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas que conceden subvenciones aporten una asistencia o un diálogo previos sobre los proyectos y sus antecedentes, pero raras veces lo consiguen en el momento necesario ni con la calidad y la amplitud requeridas. La razón es en parte que el apremio de dar comienzo al proyecto y otras presiones hacen que las actividades operacionales y, por tanto, las capacidades del sistema de las Naciones Unidas se limiten casi exclusivamente a los proyectos.

27. Una vigorosa expansión de la ejecución nacional de los proyectos libraría a los organismos de ejecución de su labor a ese nivel y les permitirá aumentar sus capacidades para el análisis de la situación y la formulación de opciones. Sin embargo, gran parte de las necesidades se dan en zonas plurisectoriales y sistémicas (como el medio ambiente), para los que la estructura sectorial del sistema construido por los gobiernos no es la más idónea. Serán necesarias iniciativas especiales para reunir esas capacidades plurisectoriales procedentes de diferentes organismos.

28. Un obstáculo importante para afrontar esos problemas y dificultades, así como los de la coordinación al nivel de los países, es la enmarañada red de políticas y procedimientos relativos a los programas y los proyectos del sistema de las Naciones Unidas, en la mayoría de los casos excesivamente centralizados en las sedes o en los niveles regionales. Si bien la responsabilidad internacional y el mantenimiento de la calidad de los programas y los proyectos son esenciales, se necesitan urgentemente medidas para descentralizar la autoridad en el sistema y asignarla uniformemente al nivel de los países, simplificar las normas y procedimientos y armonizarlos en todo el sistema con los de cada uno de los gobiernos (mejorando al tiempo estos últimos, tal como se ha indicado). Es de esperar que otras fuentes de asistencia exterior se incorporen a ese proceso extraordinariamente importante.

29. El criterio decisivo para juzgar qué coordinación se necesita en el sistema de las Naciones Unidas no es quién necesita coordinación, sino qué. Cuando se determina adecuadamente ese "qué", la incapacidad de las instituciones para trabajar juntas al respecto resulta claramente insoportable. Es preciso coordinar las intervenciones en pro del desarrollo que deben hacer los países en desarrollo y el apoyo exterior a dichas intervenciones. Para lograrlo, todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas dedicadas a actividades operacionales deben acordar determinadas políticas comunes al nivel de los países.

30. Sin embargo, las revisiones confirman que la solución no es conceder mayor "autoridad" oficial o jurídica al coordinador residente de las Naciones Unidas. Hay que crear en el sistema de las Naciones Unidas un nuevo equipo de servicios para el desarrollo compuesto de profesionales del mayor nivel procedentes de disciplinas múltiples, que sea adecuado para las necesidades prioritarias del desarrollo de cada país y esté dirigido por el coordinador residente de las Naciones Unidas como dirigente intelectual y animador de un equipo (flexible) de profesionales a los que se pueda nombrar, a su vez, dirigentes y coordinadores de la tan necesaria labor en materia de análisis, asesoramiento y programación. Para crear esas capacidades en materia de equipos, el sistema deberá prestar la mayor atención a la contratación, la selección, la capacitación y el reciclaje de todo el personal al nivel de los países y proporcionarle una información actualizada.

31. Ahora debe crearse, como propugnaba la resolución 32/197 de la Asamblea General, una estructura unificada del sistema de las Naciones Unidas en cada país en desarrollo, dirigida por el coordinador residente y apoyada por esos nuevos equipos. Se deben aunar los puestos existentes para programas al nivel de los países a fin de que trabajen en común en los temas y empresas prioritarios en materia de desarrollo del país y su programa de cooperación con el sistema de las Naciones Unidas y no sólo en los proyectos de cada organismo.

32. Esas medidas destinadas a lograr una mejor coordinación y coherencia del sistema al nivel de los países deben estar basadas firmemente en un nuevo tipo de dirección colectiva y colegial. Todas las organizaciones tienen derecho a exigir que para dicha coordinación se recurra a la mejor creatividad que puedan aportar a no verse sometidas a un dominio formalista que embote dicha creatividad.

33. El Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional debe contar con los recursos necesarios y los mecanismos apropiados de consulta y apoyo entre organismos para poder llevar a cabo una estrecha supervisión y un ajuste de dichas reformas y mejoras.

34. En vista de la persistencia de la pobreza masiva, esas reformas son modestas. Pero, si hay la suficiente voluntad política, una formulación uniforme de políticas en los foros intergubernamentales y una dirección creativa, será posible llevarlas a cabo.

III. CONTEXTOS DE DESARROLLO Y COOPERACION

35. Los siete países consultados por los equipos de revisión permiten ilustrar una amplia variedad de características y necesidades de desarrollo así como de capacidades y funciones de cooperación del sistema de las Naciones Unidas.

36. Entre esos países figura un país insular (Jamaica), dos países sin litoral (el Níger y Uganda), tres países ribereños (Colombia, Egipto y Etiopía) y un país subcontinental (la India). En el cuadro que figura a continuación se recogen las características básicas de esos países en materia de demografía, economía y necesidades de asistencia para el desarrollo.

	<u>Población</u> (millones)	<u>PNB</u> <u>per cápita</u> (Dólares EE.UU.)	<u>Asistencia oficial</u> <u>para el desarrollo</u> (millones de dólares EE.UU.)		<u>Donaciones del</u> <u>sistema de las</u> <u>Naciones Unidas</u> (millones de dólares EE.UU.)	
			<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
			Colombia	29,1	1 240	63,5
Egipto	46,6	680	1 717,8	1 766,3	30,7	36,1
Etiopía	44,9	130	635,3	635,0	98,5	113,0
India	766,1	300	2 123,8	1 852,0	126,6	122,5
Jamaica	2,4	940	177,9	169,2	5,8	4,8
Níger	6,3	260	307,2	348,0	29,8	31,3
Uganda	16,0	260	198,0	276,0	35,3	41,1

37. En tres casos (Etiopía, el Níger y Uganda) se trata de países menos adelantados. En algunos de los países estudiados (Jamaica, el Níger y Uganda) el sistema de las Naciones Unidas lleva a cabo actividades operacionales de cooperación desde hace unos 28 años, mientras que en otros (Colombia, Egipto, Etiopía y la India) esas actividades se realizan desde hace unos 40 años.

A. Visión de las funciones que debe desempeñar el sistema de las Naciones Unidas

38. La visión de las funciones que debe desempeñar el sistema de las Naciones Unidas es notablemente similar, no sólo entre los funcionarios y otras autoridades de países y culturas tan diferentes, sino también entre los representantes de los países donantes y el personal de las oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas.

39. El elemento que más destaca en esa visión es la idea de "asociación". Esta palabra se ha utilizado con connotaciones específicas de confianza en la "neutralidad" del sistema de las Naciones Unidas, en su "imparcialidad" y en la firme esperanza de que no se introducirá ningún tipo de condicionalidad. Esas expectativas corresponden al sano principio que aboga por el respeto de las distintas culturas y capacidades nacionales.

40. En una dimensión más amplia, se espera que el sistema de las Naciones Unidas siempre sea un asociado confiable e innovador en la búsqueda de enfoques nuevos y más apropiados para resolver problemas difíciles; pero esas expectativas se expresan con la debida cautela y tratando de evitar entusiasmos pasajeros. A esta dimensión de asociación, que representa el horizonte ideal de las actividades

operacionales concretas, se le asigna gran importancia; ese proceso ha quedado claramente descrito en varias notas de los equipos en las que se menciona la necesidad de "lanzar nuevas ideas" para abordar los problemas del desarrollo.

41. Estas expectativas, junto con la confianza depositada en el sistema, merecen el máximo respeto. Deberían fomentar - como en la mayoría de los casos ya lo hacen - una actitud de humildad y a la vez de compromiso profundo en todas las personas que trabajan en el sistema. Indican la necesidad de disponer sobre el terreno de personas dotadas de un alto nivel de inteligencia y sensibilidad, así como de estar en condiciones de incorporar si fuera necesario, a personas dotadas de ese nivel de calificación.

42. Todos los debates sobre la función del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional contribuyen a destacar la importancia que los países en desarrollo asignan a otra dimensión de la asociación que se expresa mediante una palabra de uso muy frecuente: "acceso". Los países en desarrollo cuentan con el sistema de las Naciones Unidas para poder acceder al cúmulo en constante expansión de conocimientos producidos tanto en el mundo de los países más ricos y mejor equipados como en otros países en desarrollo. Sin embargo, las capacidades del sistema de las Naciones Unidas en los distintos países, que deben actuar como tableros de conmutación para facilitar ese acceso, no reciben un apoyo suficiente de la Sede para el desempeño de esa función.

43. Como es natural, las ideas sobre el contenido que el sistema debe dar a su cooperación en la esfera del desarrollo no son homogéneas. Por supuesto, en los países menos adelantados y en los países menos desarrollados el objetivo de esa cooperación debe consistir en crear capacidad básica en todos los terrenos y proporcionar asistencia activa junto con servicios de coordinación. En los países de ingresos medios las necesidades de creación de capacidad son más especializadas y es preciso profundizar el diálogo sobre las cuestiones relativas a la orientación y la programación; en cambio, esos países ya no necesitan que el sistema coordine previamente los recursos que suministra. De esa forma, la diversidad - y la mayor flexibilidad que ésta supone - corresponde a una confianza en la coherencia del sistema mismo.

44. Las revisiones han permitido comprobar que los países en desarrollo buscan nuevos enfoques en medio del torbellino de la comunicación y del cambio a escala internacional y de un contexto económico internacional que sigue siendo muy adverso.

B. El traspaso de funciones y la diversificación

45. Se está modificando la política anterior, que se caracterizaba por la importancia asignada a los departamentos del gobierno central. Sin embargo, sería incorrecto deducir que ello supone una reducción de la responsabilidad que incumbe a los gobiernos en la planificación y organización eficaz del desarrollo o en la labor de garantizar el bienestar social y la equidad. De todas maneras, en todos los países visitados, a pesar de su gran diversidad, pudo apreciarse el deseo de que se traspasen funciones tanto en el plano administrativo como en cuanto al control de la producción.

46. En niveles superiores de desarrollo tecnológico esto supone para el sistema de las Naciones Unidas la necesidad de suministrar asistencia en el establecimiento de vínculos productivos entre las capacidades de investigación y desarrollo que ha contribuido a crear y la industria nacional. Sin embargo, el traspaso de funciones también plantea problemas como el de contribuir a la municipalización mediante el uso de tecnología también en ese caso, por ejemplo con objeto de adaptar la informática para la administración de las actividades de desarrollo a nivel de distrito.

47. En los países que por el momento disponen de menor capacidad para producir alta tecnología existe preocupación por saber si el sistema de las Naciones Unidas, en particular - debido a su imparcialidad y a su neutralidad en materia comercial - será capaz de proporcionarles asesoramiento que les permita seguir el ritmo de los cambios acelerados y de la diversificación constante que se registran en esa esfera donde los productos "de nueva generación" se suceden en forma ininterrumpida. También existe una esperanza generalizada en que el sistema de las Naciones Unidas será capaz de establecer contactos entre las instituciones que tratan de seleccionar entre esas posibilidades e instituciones similares de otros países que tal vez hayan llevado a cabo los análisis necesarios para una selección más apropiada de la tecnología, en especial en otros países en desarrollo.

48. Muchos funcionarios gubernamentales dijeron que confiaban en que el sistema de las Naciones Unidas tendría ahora una mayor disposición intelectual y técnica para suministrar asistencia también en los planos administrativos regionales y locales así como en los planos no gubernamental y en el sector privado. Un integrante de una comisión de planificación nacional dijo que tal vez convendría que antes de que se llevase a cabo el próximo examen importante del programa por países del PNUD, el gobierno y las Naciones Unidas celebrasen una reunión en una localidad alejada de la capital, y que esa reunión estuviese abierta a la participación de representantes locales, incluidos representantes de organizaciones no gubernamentales.

C. Opciones para salir adelante

49. Como era de esperar, otra cuestión en la que se hizo hincapié en todos los países consistió en el problema - expresado cada vez con más claridad por los países en desarrollo - de encontrar la forma de salir adelante y ocupar una posición dentro de la producción y el comercio mundiales, incluso después de que hayan superado su actual situación de endeudamiento.

50. Por una parte, esos países son conscientes de la constitución acelerada en el Norte de comunidades económicas y comerciales aún más fuertes, capaces de acumular ventajas comparativas tecnológicas aún mayores. Por otra parte, también son conscientes de que demasiados países en desarrollo podrían tratar de exportar al Norte las mismas categorías de productos, a pesar de las dificultades con que han tropezado hasta ahora para aumentar y racionalizar el comercio entre ellos. Nadie sugiere que el sistema de las Naciones Unidas deba ser capaz de proporcionar una "respuesta" completa para un conjunto de dilemas tan amplio y tan complejo, pero también en este caso es preciso plantear un diálogo de alto nivel, totalmente

desinteresado e imaginativo, así como "lanzar nuevas ideas" y, cuando se lo solicite, suministrar asistencia dinámica para fortalecer las capacidades con objeto de poder afrontar problemas de tal magnitud.

D. Pobreza absoluta

51. En medio de estos problemas, ya de por sí abrumadores, los expertos gubernamentales y no gubernamentales están cada vez más preocupados por lo paradójico de una situación en que el aumento - efectivo o alcanzable en un futuro próximo - de la productividad nacional coexiste con una pobreza que no parece dispuesta a retroceder. Esa pobreza se observa a escala nacional en los países menos adelantados, pero también perdura en países de ingresos medios. Existe una conciencia mayor de las imperfecciones de los "modelos" anteriores de desarrollo nacional y una preocupación creciente por el éxodo rural cotidiano: un fenómeno que hasta ayer se indicaba a los países en desarrollo como una señal positiva de "progreso". En los países menos desarrollados se observa una profunda frustración por el hecho de que las medidas de ajuste estructural deterioran componentes enteros de una infraestructura de salud, educación y bienestar social que ha costado muchísimo establecer.

52. También en este caso, las esperanzas cifradas en el sistema de las Naciones Unidas suponen una responsabilidad enorme. Nadie espera que el sistema produzca alguna panacea para acabar con la pobreza absoluta y masiva; actualmente existe una sana tendencia a sospechar de cualquier fórmula mágica. Se trata, sobre todo, de una esperanza en que las Naciones Unidas serán capaces de movilizar a la opinión pública mundial en torno al problema de la pobreza absoluta y de extraer y proporcionar lo esencial de la experiencia y el conocimiento acumulados con objeto de aplicarlos en las operaciones en gran escala que presenten mejores perspectivas para combatir ese fenómeno.

53. Sin duda, es preciso dedicar mucha más atención al componente social de las actividades que el sistema de las Naciones Unidas lleva a cabo en la esfera de la cooperación para el desarrollo, así como a las exigencias morales que incitan a combatir con más energía el fenómeno de la pobreza absoluta. La gravedad de esas necesidades se destaca aún más por el hecho de que su atención suele abandonarse a dependencias pequeñas y a departamentos que no disponen de capacidad suficiente y que para los funcionarios de las secretarías y los gobiernos que tienen una formación en economía sólo se ocupan de los aspectos secundarios del desarrollo. Cada vez es más necesario mejorar y coordinar las capacidades para poder desplegarlas rápidamente mediante actividades operacionales en todas esas esferas que, durante mucho tiempo han estado marginadas, incluida la autofinanciación en las aldeas y otras formas de traspaso de funciones a la comunidad así como la participación de la mujer en el desarrollo, la movilización autónoma de la juventud y la comunicación como medio para apoyar las actividades de desarrollo.

54. Se confía en que el sistema de las Naciones Unidas podrá facilitar considerablemente el acceso a conocimientos basados en experiencias concretas de lucha contra este fenómeno tan pavoroso de la pobreza arraigada y masiva, en los sitios en que ese fenómeno es más flagrante, es decir, en los propios países en desarrollo.

IV. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES NACIONALES

55. La ayuda para el fortalecimiento de las capacidades nacionales siempre ha sido un sello característico de la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas; los equipos de revisión recogieron nuevos elementos que confirman esa función fundamental del sistema.

56. En el párrafo 8 de su resolución 42/196, la Asamblea General hizo hincapié en la función de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en el fortalecimiento de la capacidad de los países para mejorar el diseño y la gestión de sus procesos de desarrollo, así como para coordinar la asistencia externa. En los países visitados los equipos de revisión observaron la más amplia variedad de resultados que se han obtenido hasta el momento en esa esfera: desde unas capacidades consolidadas hasta otras que aún son insuficientes. Sin embargo, es importante señalar que incluso en el caso de países que disponen de capacidades muy especializadas para el diseño y la gestión del proceso de desarrollo nacional y para coordinar la cooperación internacional, los gobiernos siguen valorando especialmente el diálogo y la asociación con el sistema de las Naciones Unidas para estudiar diseños y estrategias que permitan satisfacer determinadas necesidades plurisectoriales. Los equipos también pudieron comprobar que en los diversos tipos de países en desarrollo seguían existiendo problemas relativos a la calidad y eficacia de la asistencia que el sistema de las Naciones Unidas suministra en materia de creación de capacidad.

57. Quizá convenga recordar que es imposible lograr resultados perfectos. Incluso en países que disponen de capacidad suficiente no resulta fácil desplegar los conocimientos y elementos técnicos que se requieren para satisfacer las necesidades, y hacerlo en el momento oportuno. Por tanto no resulta sorprendente que sigan existiendo problemas en la esfera de la creación de capacidad si las dificultades inherentes a esa labor se plantean a escala internacional y los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas tienen que hacer frente a un aflujo constante de peticiones procedentes de hasta 150 países y territorios que necesitan obtener asistencia correcta y de fuentes idóneas en materia de asesoramiento y capacitación, teniendo que respetar unos calendarios muy apretados para la ejecución de los proyectos. De todas maneras, las revisiones permitieron comprobar que problemas detectados hace mucho tiempo continúan sin obtener respuestas satisfactorias.

58. Sin embargo, muchas dificultades que surgen en la ejecución de los proyectos se deben a deficiencias más graves en las actividades previas de programación y en los requisitos de esas actividades en materia de análisis y formulación de estrategias, de políticas y procedimientos, y de coordinación y capacidades, así como en la organización del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional. En el presente informe se analizarán en primer lugar los problemas relativos al fortalecimiento y utilización de las capacidades nacionales y colectivas para abordar los problemas que se plantean en las etapas previas a la ejecución de los proyectos. Para actuar con visión de futuro es importante detectar los problemas que surgen permanentemente en la ejecución de los proyectos y situarlos en el contexto de la transición hacia la ejecución nacional (o "gubernamental").

A. Ejecución nacional de los proyectos

59. En todos los países visitados los gobiernos expresaron el deseo de aumentar su participación en la ejecución de los proyectos, ya fuese como tales o a través de instituciones nacionales con participación gubernamental o de instituciones no gubernamentales. Sin embargo, al margen de ese hecho, se plantean varias dificultades, todas ellas relacionadas de una u otra manera con el hábito arraigado de recurrir a un organismo de ejecución externo, así como con la falta de un método programático, el traspaso insuficiente de funciones al plano nacional y otros impedimentos ligados a las normas y los reglamentos del sistema de las Naciones Unidas. Cuando un gobierno declara que no puede participar más en la ejecución de los proyectos porque carece de la capacidad necesaria, no puede extraerse ninguna conclusión general. En cada caso existen motivos diferentes, que hay que valorar en toda su importancia y que requieren respuestas diferentes del sistema de las Naciones Unidas. A este respecto, pueden describirse brevemente tres tipos de situaciones.

60. En los países menos adelantados y en los países menos desarrollados, quizás existan límites "absolutos" en la capacidad instalada para la ejecución nacional, pero ello no significa que los gobiernos no acogerían con satisfacción un aumento de su participación en esas actividades. Prácticamente todo el mundo está convencido de que la ejecución nacional es fundamental para fomentar la capacidad y la autosuficiencia nacionales. (En las notas de los equipos acerca de este tema aparece con frecuencia la frase "se aprende haciendo"). Esos gobiernos se limitaban a admitir, con criterio realista, que aún no estaban en condiciones de asumir el volumen de trabajo que vienen llevando a cabo los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas. En esos casos, las revisiones permitieron detectar la evidente necesidad de disponer de nuevas formas de colaboración que ya están siendo sometidas a un análisis interinstitucional, y en virtud de las cuales un organismo del sistema de las Naciones Unidas suministraría asistencia al gobierno para satisfacer todas aquellas necesidades que tanto éste como el personal de las Naciones Unidas en el país no estuvieran en condiciones de satisfacer en los proyectos de ejecución nacional. Aun cuando esas necesidades variarían según los proyectos, todo parece indicar que el nuevo esquema general requerirá la ayuda de ese organismo en el suministro de información sobre fuentes de conocimientos especializados, capacitación y equipo (aunque no para su adquisición) así como sobre el suministro periódico de asesoramiento técnico.

61. Tanto el personal gubernamental como el personal de las oficinas exteriores de las Naciones Unidas en los países menos adelantados y en los países menos desarrollados conocen perfectamente las respuestas a preguntas tales como "¿Pero serán ustedes capaces de encargarse de la adquisición efectiva?" "¿Acaso la ejecución nacional no supondrá un mayor tiempo de aplicación?". Esos funcionarios señalan que el tiempo que requiere actualmente la adquisición por los distintos organismos de ejecución es comparativamente mayor que las tasas de adquisición en el plano nacional cuando en los países disponen de información sobre los proveedores así como de la autoridad necesaria para aprobar las adquisiciones, y cuando las Naciones Unidas proporcionan suficientes recursos de apoyo. Esos funcionarios también confían en que pueden lograrse adquisiciones más ajustadas a las necesidades de cada país tanto en forma de contratación de personal (que en

muchos casos puede ser nacional) como la obtención de equipo. Son cuestiones que no dejan de despertar cierta impaciencia, pero conviene señalar que, aunque a veces la ejecución nacional requiere más tiempo, esa demora queda plenamente justificada por el fortalecimiento de las capacidades. Al referirse a la asociación tradicional entre los términos "país menos adelantado" y "ejecución por organismos de las Naciones Unidas", un funcionario gubernamental preguntó: "¿No acabarán despojándonos de toda responsabilidad?".

62. Los órganos rectores deberían percibir claramente que en el período de transición, las oficinas exteriores tal vez necesiten disponer transitoriamente de más personal para que las Naciones Unidas puedan proporcionar apoyo institucional en el plano nacional. Por supuesto, el arreglo más conveniente consistiría en la cesión temporal de personal nacional para fines de capacitación. A este respecto, la creación de capacidad para la ejecución nacional podría acelerarse si mejorase el suministro de documentos de proyecto y normas presupuestarias para los componentes de capacitación en la gestión de proyectos, y no sólo de las competencias técnicas relacionadas específicamente con las actividades de desarrollo del proyecto.

63. El segundo tipo de situación corresponde a aquellos países en desarrollo que, en número cada vez mayor, disponen de capacidad para hacerse cargo de la ejecución nacional de determinados proyectos, aunque no por los gobiernos. Cabe prever que, ya sea como consecuencia del ajuste estructural o del traspaso natural de funciones que inicialmente desempeñaba el Estado, para la ejecución de los proyectos tal vez sea necesario recurrir cada vez más al uso de personal calificado que no pertenezca a la administración pública. Los equipos comprobaron que existía mucha inquietud debido a que las normas del sistema de las Naciones Unidas relativas al personal de proyectos nacional dificultaban la tarea de organizar este tipo de ejecución nacional.

64. El tercer tipo de situación, en la que los gobiernos estiman que no pueden aumentar su participación en la ejecución nacional, obedece - para decirlo de una manera bastante directa - a que consideran que sería contraproducente imponer al personal la compleja labor de cumplir con las normas que el sistema de las Naciones Unidas prevé actualmente para esa ejecución. Esa fue precisamente la decisión que un gobierno adoptó mientras un equipo estaba efectuando su visita al país. Un funcionario dijo: "Si tomamos en cuenta la pérdida de recursos humanos que supone para nosotros satisfacer no a las necesidades de desarrollo, sino los requisitos de la burocracia de las Naciones Unidas, es preferible dejar que sean ellas las que pasen por la tortura que ellas mismas se han infligido". Sin duda, se trata de una crítica muy grave. De hecho, ése es el último obstáculo con que debería tropezarse en la ampliación de la ejecución nacional de los proyectos.

B. Diseño de los proyectos

65. Cuando el diseño de un proyecto de creación de capacidad es defectuoso, sus deficiencias repercuten en todos los aspectos de la operación. Aún existen casos de diseño defectuoso, de todos los tipos conocidos: el proyecto "precocado", copiado en gran parte de algún proyecto ejecutado en otro país o el proyecto con un

horizonte de planificación demasiado estrecho porque, como observó un educador: "muchas veces nos hemos visto obligados a adoptar decisiones sin disponer de una base fáctica adecuada".

66. Los proyectos pueden presentar varios tipos de deficiencias, y a veces más de una (aclaremos nuevamente que de ninguna manera se trata de un fenómeno limitado a los proyectos que cuentan con el apoyo de las Naciones Unidas). A veces un proyecto para el establecimiento de una nueva institución se diseñó sobre la base de un análisis demasiado limitado de las capacidades que se necesitaban u obedeciendo al impulso de una de esas continuas oleadas de "entusiasmo" exógeno que se abaten sobre los países en desarrollo. Tarde o temprano el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas se enfrentan con el problema de qué hacer con esa nueva institución cuya falta de viabilidad empieza a quedar en evidencia por su incapacidad para atraer apoyo e interés. En otros casos, era preciso fortalecer una institución existente pero no se hicieron las previsiones necesarias a fin de dotarla de los vínculos imprescindibles para garantizar la utilización de su personal calificado y de sus servicios. Puesto que estos defectos a su vez suelen deberse a la inadecuación de las actividades de análisis y programación previas a los proyectos, serán abordados en una sección ulterior de este informe. Otro problema que se plantea es el de las misiones de formulación de proyectos, que muchas veces son tan breves que el diseño que finalmente se envía desde la Sede, no logra arraigar en el país y sólo tiene una relación superficial con su realidad. Como se señaló a algunos equipos, detrás de éstos y de muchos otros problemas existe un defecto fundamental: el de que tanto el sistema de las Naciones Unidas como los donantes bilaterales tienen una tendencia a lo que podríamos llamar "proyectitis", que muchas veces los lleva a enajenar las operaciones de sus contextos y realidades nacionales.

C. Duración de los proyectos

67. Se citaron muchos casos de proyectos para cuya terminación se habían establecido calendarios que no se ajustaban en absoluto a las posibilidades reales. No se ve cómo esto podría justificarse después de que, tras muchos años de ardua experiencia, ha quedado demostrado que para crear capacidad se requiere tiempo, si se desea hacerlo bien y lograr que las nuevas capacidades arraiguen en el país. Tal vez exista desconfianza en la organización de financiación o en el gobierno haya alguien interesado en conservar unas asignaciones de las Naciones Unidas que algún organismo de ejecución - o algún consultor movido por sus propios intereses - tal vez desee "estirar para ganar más". También se les sugirió a los equipos que a veces los organismos establecían calendarios estrechos para que los presupuestos de los proyectos no sobrepasaran el límite máximo de autoridad para aprobar en el plano local y de ese modo evitar la intervención de la Sede (este es un ejemplo de los efectos que puede tener una descentralización insuficiente). Al igual que muchos reproches que se le hacen a los organismos, tal vez éstos sean exagerados, pero bastan unos pocos ejemplos verosímiles para sembrar la duda. Todas las indicaciones recogidas - no sólo en el contexto de las revisiones sino también en muchos otros informes y valoraciones que se llevaron a cabo simultáneamente - indican la necesidad de que los supervisores de los programas

inviertan la pregunta habitual y, en lugar de preguntar si los calendarios de los proyectos no son demasiado largos, pregunten si se ajustan a las posibilidades reales y permitirán que se logren las metas establecidas.

D. Criterios para la puesta en marcha de los proyectos

68. Otro viejo problema que plantean los proyectos locales, y cuya causa real tal vez deba buscarse en otra parte, se refiere a la determinación efectiva de la puesta en marcha de los proyectos. No sólo los funcionarios gubernamentales, sino también los funcionarios de las oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas insistieron en que resultaba inútil y a menudo muy contraproducente atenerse ciegamente a un calendario preestablecido y poner en marcha un proyecto cuando estaba claro que aún no se podía contar con las aportaciones nacionales necesarias (edificios, personal nacional, etc.). Tal vez convenga establecer plazos cortos para la realización de esas aportaciones con objeto de presionar indirectamente a los funcionarios responsables a fin de que aceleren su preparación. Sin embargo, si es evidente que las aportaciones se retrasarán, poner en marcha un proyecto sólo para cumplir con lo que se establece en el documento (o por miedo a las críticas que la Sede pudiera formular acerca de la "realización del proyecto") suele crear más confusión que desarrollo. Tampoco es infrecuente que el retraso aparente en el suministro de aportaciones nacionales se deba a la separación entre las actividades del proyecto mismo y su aprobación por el sistema de las Naciones Unidas, ya que cuando ésta finalmente se produce los recursos nacionales comprometidos en un principio ya se han dedicado a otros fines, o también a que esos recursos no se ajusten a las posibilidades reales por la tendencia a elaborar proyectos sin disponer de análisis de la situación y métodos programáticos adecuados.

E. Calidad y oportunidad de los especialistas

69. En muchos otros casos la calificación del personal internacional de proyectos se estimó inferior o inapropiada para el desempeño de la tarea ya sea con respecto al tipo de calificación efectivamente necesaria, o bien por haber adoptado actitudes y métodos insatisfactorios. Hay observaciones que resultan sorprendentes a finales del decenio de 1980, pero que sin embargo los equipos tuvieron ocasión de recoger: "Las Naciones Unidas deberían explicar a su personal que ha venido aquí para trabajar y no sólo para 'asesorar'"; o bien que muchas veces los especialistas internacionales parecen más interesados en "construir su propia carrera que en construir instituciones". Aun cuando estos síndromes no se manifiestan solamente en los proyectos que cuentan con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, en ellos resultan particularmente inapropiados, al igual que cualquier "actitud arrogante" que pueda adoptar un especialista internacional que trabaje para un proyecto de las Naciones Unidas. También hay ejemplos de situaciones de tensión debidas a que el personal nacional de los proyectos no dispone de las mismas facilidades básicas para llevar a cabo su labor, además de las diferencias en sus condiciones de vida con respecto a las del personal internacional.

70. En todas partes los equipos oyeron hablar de la poca competitividad financiera del sistema de las Naciones Unidas, que a menudo afecta la calidad de la

contratación internacional y que en todo caso supone demoras considerables en el proceso efectivo de contratación. Los candidatos que ocupan el primer puesto en las listas de selección tratan de renegociar la remuneración pero acaban por rechazar las ofertas, de modo que debe recurrirse a los candidatos situados en el segundo o en el tercer puesto, lo que supone nuevas pérdidas de tiempo. Tal vez esto permita explicar otra crítica habitual: la de que con demasiada frecuencia al gobierno sólo se le propone un candidato, y de que no basta conocer el currículum vitae para valorar los méritos de un candidato internacional. También se criticó la ausencia de informes sobre el desempeño de los candidatos en proyectos anteriores. Se insistió en que, al menos para los proyectos principales, valdría la pena celebrar entrevistas.

F. Otras fuentes de contratación de personal de proyectos internacionales

71. Tanto el propio proceso de desarrollo como una mejor comprensión del mismo, recomiendan aplicar criterios cada vez más imaginativos y flexibles en la selección de fuentes capaces de proporcionar expertos para los proyectos, incluidas las diversas modalidades de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). Se instó a intensificar los esfuerzos para localizar a especialistas internacionales de instituciones importantes que normalmente no se encuentran "en el mercado" pero que pueden estar disponibles durante "períodos sabáticos", o bien con arreglo a los acuerdos modelo sobre asistencia técnica del PNUD. También se observó mucho interés por el programa de TOKTEN (transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados) del PNUD, para atraer desde los países industrializados a nacionales de alto nivel de calificación a fin de que trabajen en la esfera de los servicios para proyectos, en particular habida cuenta del fenómeno creciente del éxodo de profesionales, que se ha agravado como consecuencia de las medidas de ajuste estructural.

72. Un funcionario gubernamental, que había trabajado en el sistema de las Naciones Unidas, insistió en que, en lugar de lo que calificó de "tendencia inherente del sistema a buscar a los expertos uno por uno", era conveniente prestar mucha más atención a las múltiples redes de asociaciones profesionales internacionales que actualmente llevan a cabo sus propios estudios y comparten la experiencia práctica, y que con frecuencia estaban en condiciones de proporcionar proyectos dotados de una base empírica mucho más amplia, así como de suministrar asesoramiento en forma periódica (por ejemplo, como una ampliación del concepto de "hermanamiento" con una institución extranjera).

73. La persistencia de las dificultades para obtener en forma apropiada y oportuna los servicios de especialistas internacionales para los proyectos está suscitando cada vez más impaciencia ante los que se perciben como obstáculos burocráticos innecesarios para la contratación de personal nacional disponible. En algunos países los equipos recogieron la opinión de que por el sueldo básico de un especialista internacional (es decir, sin contar los gastos de instalación, las visitas al país de origen, etc.), el gobierno estaría en condiciones de contratar fácilmente a un especialista nacional plenamente calificado, si no se lo impidieran las normas de las Naciones Unidas. Como dijo un funcionario de las oficinas

exteriores de las Naciones Unidas, después de todo "Lo que más perjudica a la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas en un país es el hecho de que, una vez que el gobierno ha aceptado todos los argumentos en contra de la ejecución nacional, los organismos efectúen aportaciones que resultan inferiores y muy tardías".

G. Dotación de personal nacional

74. Sin embargo, también en este caso parece evidente que no se ha prestado suficiente atención a muchos informes anteriores sobre las dificultades que entrañan los métodos tradicionales de búsqueda de personal nacional adecuado para los proyectos. En particular, parece necesario examinar más ampliamente dos supuestos tradicionales.

75. El primero de esos supuestos consiste en pensar que el personal de proyectos debería proceder del gobierno. En muchos casos se lo puede encontrar allí debido a la capacitación insuficiente que caracteriza en general a los países menos adelantados; pero en los países mejor equipados es más fácil encontrarlo fuera de la administración pública que en ella. Esta es una causa frecuente de la falta de apoyo que afecta a muchos proyectos, y podría reducirse si se abordara con menos timidez la búsqueda de personal de proyectos fuera del gobierno y las normas y los procedimientos fuesen más flexibles y permitieran contratar personal no gubernamental. También se insistió en que el sistema de las Naciones Unidas podría encontrar una buena disposición en los gobiernos para aceptar propuestas de trabajo con asociaciones profesionales y comerciales a nivel nacional, como nuevas fuentes capaces de proporcionar tanto expertos como valioso asesoramiento sobre los medios más idóneos para insertar los productos de los proyectos en la economía local.

76. Un segundo supuesto tradicional entre los redactores de proyectos del sistema de las Naciones Unidas consiste en el convencimiento de que todo el personal especializado de los proyectos debe ser personal nacional de dedicación exclusiva. En algunos casos conviene que sea así, pero cuando una investigación adecuada revela que será imposible cumplir con ese requisito, no tiene sentido insistir y entretanto dejar al proyecto sin el apoyo de personal especializado de dedicación parcial. En un país había siete proyectos en curso (de los cuales cuatro se estaban ejecutando con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas y tres con apoyo bilateral) y para todos ellos se solicitaban servicios de hidrólogos en régimen de dedicación exclusiva, cuando en el país no existía un número suficiente de especialistas, y en todo caso no era necesario que trabajasen con dedicación exclusiva. Un experto nacional en recursos hídricos observó con desaliento que si tanto el análisis de situación como los métodos programáticos hubieran sido mejores, los siete proyectos habrían podido compartir el apoyo hidrológico disponible en el país, además de lograr una mayor cohesión en otros aspectos.

77. Otra observación que aparece en las revisiones se refiere a la insuficiencia del "rastreo" de personal calificado ya sea por los gobiernos o por el sistema de las Naciones Unidas, en particular en países cuyas capacidades aún son insuficientes. Esta situación se vuelve particularmente paradójica cuando resulta imposible encontrar expertos nacionales para nuevos proyectos que cuentan con el

apoyo del sistema de las Naciones Unidas, aunque se trate de una clase de personal que se ha formado mediante becas en proyectos previos, porque no se sabe dónde localizarlos. Por supuesto, es difícil "rastrear" a personas que no se incorporan a la administración pública, o no permanecen en ella, pero los recursos humanos son tan escasos que el sistema, al igual que los encargados de evaluar las necesidades de cooperación técnica del país, deberían preocuparse por establecer bancos de datos tanto sobre las necesidades como sobre la disponibilidad de personal calificado.

H. Capacitación

78. Los equipos observaron que los gobiernos y el personal de las oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas estaban bastante preocupados por la necesidad de que la formación para las actividades de fortalecimiento de la capacidad se ajustase más a las necesidades de perfeccionamiento profesional determinadas para cada caso. Es preciso tener más en cuenta las necesidades de cada caso para determinar qué cursos de capacitación en el extranjero son los más adecuados, y si se imparten en más de una institución extranjera, o bien combinando más la capacitación mediante cursos formales con las visitas de estudio y observación a instituciones importantes. Para ello, a su vez, es preciso reducir las normas impuestas por la sede y ampliar la capacidad de decisión en el plano nacional.

79. El problema no se limita a la capacitación en tecnologías de nivel superior o a la situación en los países dotados de mucha capacidad. En realidad, la necesidad de proporcionar el tipo de capacitación más adecuado para el personal nacional resulta más vital allí donde, debido a la escasez de personal calificado, cada persona representa un potencial muy valioso. Aun cuando parecería que los organismos de ejecución más pequeños se desempeñan mejor en el suministro de ese tipo de capacitación más ajustada a las necesidades locales, las necesidades que existen en otros sectores no son menores.

80. También se plantean otros dos problemas conocidos y a los que, desde luego, aún no se ha prestado la atención necesaria; esos problemas se refieren al nivel de calificación y al sexo de las personas seleccionadas para las becas de capacitación. La actitud tradicional ha consistido en enviar personal superior, pero en muchos casos, debido a su nivel superior, es probable que esas personas sean ascendidas y deban alejarse de la institución que participa en el proyecto (si no es que encuentran trabajo en otra parte). Los equipos comprobaron la existencia de una demanda de capacitación para personal de nivel inferior con perspectivas de ascenso. En muchos países también se comprobó que persistía el desinterés por las candidaturas de mujeres, quienes tal vez tengan un nivel de capacitación inferior o cuya promoción quizá dependa particularmente de las actividades de perfeccionamiento profesional.

81. Asimismo, existe un marcado deseo de ampliar la capacitación en el país, también este caso independientemente del nivel de las capacidades nacionales. Funcionarios gubernamentales señalaron que la capacitación en el país permite abarcar un número mayor de personal por inversión y puede adaptarse mejor a las

características culturales de cada país. La capacitación en el país también permite resolver el problema frecuente de que, mientras que el o la especialista necesita perfeccionarse plenamente en su profesión, el supervisor o administrador, que necesita al menos una orientación general en esa especialidad, rara vez puede obtenerla debido a las condiciones que suelen establecerse en los proyectos para la concesión de becas en el extranjero.

I. Actividades complementarias posteriores a los proyectos

82. Otra esfera de problemas que aún no han sido resueltos se refiere a lo que sucede después de que un proyecto que cuenta con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas "termina" oficialmente. Salvo en algunos casos en que está prevista una fase ulterior del proyecto, en todo el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, tanto bilateral como multilateral en el marco de las Naciones Unidas, se observa una tendencia constante a "volver la hoja" después de cada proyecto y acometer nuevas empresas. Sin embargo, muchas veces el apoyo posterior a los proyectos será el factor decisivo para que la capacidad de autosuficiencia arraigue realmente o para garantizar que la inversión del proyecto ha supuesto una contribución efectiva al crecimiento.

83. Las revisiones permitieron comprobar la necesidad urgente de disponer de al menos dos tipos de apoyo posterior a los proyectos. El primer tipo de apoyo consiste en suministrar en forma constante y periódica asesoramiento y vínculos apropiados para el intercambio de experiencias con instituciones (o consultores individuales) del extranjero que hayan participado en el proyecto; pero no se suelen asignar fondos para ese tipo de actividades complementarias porque habitualmente, cuando los proyectos "terminan" se los da por terminados en todos los aspectos. El supuesto de que el gobierno está en condiciones de financiar inmediatamente cualquier necesidad ulterior de ese tipo resulta casi siempre infundado. Tal vez no se requieran cantidades muy elevadas, pero éstas deberán ser en divisas, que no abundan en el país, y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas muy pocas veces facilitan este tipo de ayuda posterior a los proyectos.

84. El segundo tipo principal de necesidad posterior a los proyectos consiste en mantener el aflujo de información técnica internacional que la institución del país había recibido dentro del marco del proyecto. También en este caso se señala una paradoja: determinado proyecto puede situar a una institución nacional en un nivel más alto de acceso a conocimientos en determinada esfera de desarrollo, pero luego esa institución y su personal se ven privados abruptamente de ese aflujo de información porque "el proyecto ha terminado". La necesidad de disponer de ese vínculo continuo de información obedece a una variedad de razones, desde la imposibilidad de que el personal nacional formado para los proyectos siga actualizando sus conocimientos participando en reuniones internacionales, hasta la de que, sin contar con el apoyo necesario, lleguen a utilizarse los diversos tipos de acceso electrónico a redes mundiales de información ahora disponibles.

J. Acceso a las capacidades del sistema de las Naciones Unidas

85. También es preciso intensificar los esfuerzos encaminados a proporcionar a las instituciones nacionales de desarrollo información relativa a los bancos de datos del sistema de las Naciones Unidas así como a su labor de investigación en curso y las mejoras que se están introduciendo en sus sistemas de información sobre las experiencias en la esfera del desarrollo. Sin duda, ésta es otra forma de cooperación operacional para el desarrollo que, al mejorar los conocimientos del personal nacional sobre determinados problemas del desarrollo, en muchos casos permitiría diversificar la elaboración de métodos programáticos. En ocasiones, ni siquiera los directores nacionales de proyectos que ejecutan organismos de las Naciones Unidas conocen personalmente la sede mundial del organismo de ejecución: en una reunión que el equipo celebró con 28 directores nacionales se pudo comprobar que sólo 4 de ellos habían visitado la sede (uno de ellos sufragando él mismo los gastos). En la actualidad, el personal de las oficinas exteriores de las Naciones Unidas tiene dificultades incluso para transmitir a las personas adecuadas la documentación sobre esas capacidades que le envían las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El tipo de lenguaje que se emplea en esa documentación sigue siendo un problema. Es fundamental que las capacidades muy amplias de que dispone el sistema en esa esfera resulten perfectamente accesible para el usuario y la sede debe proporcionar asistencia al personal de las oficinas exteriores a fin de que éste esté en condiciones de elaborar los medios de acceso más adecuados para las instituciones nacionales. Este problema también revela hasta qué punto las actividades que tanto el sistema como el conjunto de la comunidad internacional, llevan a cabo en la esfera del desarrollo dependen exageradamente de los "proyectos".

K. Deterioro de las capacidades

86. Junto con el logro de resultados muy positivos y la persistencia de problemas en la esfera de la creación de capacidad, se plantea un fenómeno nuevo y capaz de provocar profundas perturbaciones: el de la destrucción de las capacidades nacionales que se había logrado instalar tras muchos años de esfuerzos y dificultades, como consecuencia de los estragos provocados por esa suerte de huracán que ha sido la política de ajuste estructural aplicada durante el decenio de 1980. Por ejemplo, el número de funcionarios públicos de Jamaica se ha reducido en más de un 30%. Según se observa en general, la nómina de pago de la administración pública de los países en desarrollo ha crecido en forma desmedida (como consecuencia de una variedad de causas, y de ninguna manera sólo por la "mala administración", como suele aducirse con excesiva ligereza) pero la aplicación de los programas de ajuste estructural ha sido tan rápida que no ha sido posible planificar las reducciones. En demasiados casos se ha prescindido ante todo del personal menos central, dotado de menor capacidad de autodefensa; tales como los funcionarios encargados de dirigir los programas de extensión, salud, educación y bienestar social; ello ha tenido consecuencias desastrosas tanto para la producción como para los servicios sociales. En todos los países en que se ha efectuado este tipo de reducciones drásticas, los gobiernos se enfrentan con una variedad de problemas nuevos y muy graves. Además, por supuesto, existen situaciones especialmente desastrosas, como la de Uganda, cuya administración pública fue devastada por la guerra civil y el exilio.

87. Tal vez convenga resumir brevemente esos problemas graves. ¿Cómo reconstruir las administraciones públicas aprovechando la oportunidad que ofrece la crisis? ¿Cómo determinar cuáles son las capacidades que quizás no convenga restaurar directamente en la administración pública, sino reconstruyéndolas o fortaleciéndolas en otras instituciones? ¿La crisis que ha supuesto la reducción de la administración pública ofrece una oportunidad para llevar a cabo una mayor descentralización de las funciones y traspasarlas a los planos provincial y de distrito? ¿Puede aprovecharse la coincidencia de que esas reducciones se hayan producido precisamente en momentos en que la tecnología informática se ha vuelto económicamente asequible para los países en desarrollo posibilitando ahorros reales en las necesidades de personal para el futuro? Y una última pregunta que subyace a todas las anteriores: ¿Cómo reconstruir los servicios necesarios dotándolos de unos niveles de sueldos que sean al mismo tiempo económicamente viables y suficientemente atractivos como para contrarrestar el grave daño que los sueldos congelados (y devaluados) han supuesto para la imagen real del servicio en la administración pública como carrera viable?

88. Ni siquiera en los países industrializados existe experiencia acerca de este fenómeno, porque en ellos este tipo de reducciones de la administración pública se ha efectuado en general en forma más ordenada y mediante un proceso de reforma gradual. Los problemas que se acaban de mencionar someramente son suficientes para indicar la extraordinaria combinación de factores que muchos gobiernos de países en desarrollo deben tener en cuenta actualmente. Esos gobiernos esperan en particular que el sistema de las Naciones Unidas les suministre asesoramiento imparcial y no condicionado así como instrumentos para analizar las distintas opciones estratégicas. Todo parece indicar que, el propio sistema debería transformarse, recurriendo a los mejores cerebros del mundo para establecer un importante grupo de trabajo interdisciplinario, cuya labor consistiría en elaborar el conjunto de instrumentos analíticos y de planificación que requieren esas operaciones complejas, e identificar equipos de asesoramiento de alto nivel capaces de suministrar ayuda en este nuevo y paradójico tipo de fortalecimiento de capacidades.

L. Conclusiones

89. Como se destacó en la introducción de este informe, el hecho de que se haya concentrado en señalar problemas no debe inducir al lector a concluir que no existen logros importantes en la labor del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional. Los equipos pudieron comprobar ampliamente que la labor de los proyectos justificaba la confianza que los funcionarios gubernamentales de nivel superior habían depositado en el sistema. Los problemas que se han examinado en este informe no son privativos del sistema de las Naciones Unidas. No es necesario recordar que la "asociación" también requiere que todos los asociados nacionales adopten compromisos firmes y actúen con mucha determinación. Sin embargo, en general se confía en que el sistema de las Naciones Unidas, precisamente por tratarse de "las Naciones Unidas", podrá hacer más de lo que está haciendo o de lo que otros están haciendo.

90. En una sección especial de este informe se abordarán las múltiples dificultades de políticas y de procedimiento que se han detectado en las

operaciones vinculadas con los proyectos. Sin embargo, cabe concluir en general que es necesario volver a examinar por completo la noción de "proyecto", y su enfoque, para abordarla de una manera franca e innovadora, capaz de abrir nuevas dimensiones y que no sólo permita sino que garantice el funcionamiento efectivo de muchos servicios hasta ahora postergados o excluidos.

91. Un primer paso decisivo para abordar esa renovación necesaria consiste sin duda en concebir al desarrollo como un proceso cuyos elementos realmente esenciales suelen quedar constreñidos artificialmente porque la tendencia excesiva a elaborar proyectos los limitan a un reducido conjunto de aportaciones materiales que se condensan en un documento y deben "terminar" con arreglo a un calendario inamovible. El desarrollo es un proceso que debe satisfacer un conjunto de necesidades cuidadosamente analizadas y que emplea recursos que en gran medida deben ser endógenos (en una proporción que ha de establecerse en cada país); ese proceso debe insertarse dentro de un marco más amplio y previamente analizado de medidas encaminadas al logro del progreso económico y social. Los instrumentos que posibilitan ese proceso consisten en un plan y en un programa que tal vez contengan grupos de operaciones conexas que pueden denominarse proyectos. Con demasiada frecuencia los proyectos mismos suelen ser artificiales y fundamentalmente exógenos, por lo cual una vez que dejen de recibir recursos externos pierden su fuerza impulsora.

92. Una segunda perspectiva que se abre actualmente gira sin duda alrededor del complejo problema de la "ejecución" y de la función que deben desempeñar las capacidades de los países en desarrollo. Esa perspectiva debería basarse en las siguientes premisas básicas:

- a) Lo que debería justificarse en todo caso no es la ejecución nacional, sino la ejecución por un organismo externo;
- b) La única manera de fortalecer las capacidades de los países en desarrollo consiste en utilizarlas;
- c) El sistema de las Naciones Unidas debe adoptar medios imaginativos, flexibles y descentralizados para completar el proceso de transición a la ejecución nacional;
- d) En ese proceso de transformación, los elementos más valiosos de los organismos de las Naciones Unidas que en el pasado han desempeñado funciones de ejecución, pueden fortalecerse para proporcionar una nueva generación de servicios.

V. UTILIZACION DE LAS CAPACIDADES COLECTIVAS

A. Cooperación técnica entre países en desarrollo

93. Los equipos de revisión encontraron un vivo interés por la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), pero también un sentimiento de frustración mayor o menor en lo tocante a la ayuda que aportaba con ese fin el sistema de las Naciones Unidas. Los equipos llevaron ejemplares del informe que acababa de

publicar el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional sobre la revisión trienal de política. Aunque las personas entrevistadas todavía no habían leído el informe, sus opiniones respecto de la CTPD coincidían en gran medida con la evaluación que se hacía en el informe de los problemas que menoscababan constantemente la capacidad del sistema para ayudar a los países en desarrollo a utilizar mejor sus capacidades colectivas. Por consiguiente, no es necesario comentar largamente esas conclusiones.

94. En relación con campos de rápidos avances tecnológicos en los que las opciones existentes son cada vez más complejas, las autoridades de los países visitados se mostraron impacientes por saber qué otros países en desarrollo habían quizás iniciado o incluso terminado, unas evaluaciones o adaptaciones de importancia crucial que se ajustaran mejor a las condiciones y necesidades de los países en desarrollo. En algunos casos, ciertas instituciones que poseen ya unas tecnologías bien adaptadas mostraron gran interés por compartir sus trabajos, sea por espíritu de solidaridad sea con fines comerciales para el futuro. A este respecto, la gama de intereses de los países visitados era muy amplia, desde la electrónica y la informática hasta la biotecnología de semillas y tubérculos, tanto para fines de investigación y desarrollo como a título de experiencia comercial.

95. La necesidad cada vez más pronunciada de luchar contra una pobreza rural firmemente arraigada hace también que aumente el interés por la CTPD. Hay una nueva generación de planificadores e investigadores en materia de desarrollo que lógicamente desean saber si otros países en desarrollo poseen una experiencia más apropiada respecto de este insoluble problema que ellos han heredado. A algunos equipos se les dijo que había un gran deseo por conocer la experiencia acumulada en relación con ciertos sectores dentro del fenómeno mundial de la pobreza absoluta, como, por ejemplo, la automovilización de una comunidad con miras al desarrollo, la generación de ingresos rurales no procedentes de la agricultura, el mayor poder de decisión de las mujeres de las zonas rurales y la utilización de las inquietas energías de los jóvenes que han emigrado o van a emigrar a las ciudades.

96. En la mayor parte de los países están en marcha o van a comenzar intercambios en materia de CTPD; en algunos se han llevado a cabo intercambios multilaterales por conducto de mecanismos regionales y subregionales. Sin embargo, se percibía un sentimiento unánime de decepción, más o menos intenso, respecto del sistema de las Naciones Unidas, debido a los motivos enunciados en el informe del Director General. La red, intrínsecamente mundial, del sistema de las Naciones Unidas debe aportar a los países en desarrollo un mejor conocimiento de las mutuas experiencias de desarrollo y brindarles una oportunidad adecuada para utilizar en la realización de sus proyectos las capacidades con que cuentan otros países en desarrollo.

97. Se reconocía en general que las oficinas y el personal del sistema de las Naciones Unidas en los países estaban abiertos a la noción de la CTPD, pero que por sí mismos no podían ofrecer una ayuda suficiente ni al nivel de los proyectos ni para dar un acceso general a experiencias en esa esfera. En lo que se refiere a los proyectos, eran evidentes todas las causas técnicas ya conocidas: la complejidad de los procedimientos de las distintas modalidades de la CTPD; la idea preconcebida de los que formulan los proyectos de que los insumos deben proceder de los países industrializados, y una presión que obliga a terminar y poner en marcha

proyectos que no deja tiempo para explorar las posibilidades de CTPD al nivel de los países. Tras todo esto, y en relación con las dos dimensiones posibles de la CTPD, se comprobaba una y otra vez que la raíz del problema era la falta de una información adecuada.

98. Esta fue una conclusión primordial del informe del Director General sobre la CTPD. Baste aquí insistir en que es fundamental que las instituciones nacionales y el personal del sistema de las Naciones Unidas en los países tengan un acceso eficaz a la información no sólo sobre la existencia de fuentes de capacidad de desarrollo existentes en otros países en desarrollo y su nombre y dirección, sino también sobre sus cualidades y su experiencia operacional precedente.

99. Por encima de los proyectos (pero muy probablemente como contribución a que estén mejor ideados y tengan un mayor volumen de insumos), debe considerarse como parte integrante del servicio del sistema de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo una información actualizada y de alta calidad sobre la experiencia en materia de desarrollo en el mundo entero. Se encontró en muchos sectores la noción de que sólo las Naciones Unidas deben actuar como "centralita" para la difusión de esa información en el mundo entero.

B. Adquisiciones

100. En lo que se refiere a las adquisiciones los equipos de revisión encontraron que también se confirmaban las conclusiones del reciente estudio preparado para la revisión trienal de política. Es causa de frustración constante el que no se pueda conseguir más fácilmente por conducto del sistema de las Naciones Unidas una información amplia sobre equipo que quizá existe ya en otros países en desarrollo. Hay determinadas actitudes que crean barreras y que no se superarán sin una mejor información. El Sistema Piloto de Información Tecnológica (SPIT) puede desempeñar un papel esencial a este respecto así como en lo relativo a una información más amplia sobre la CTPD.

101. Inspira igual preocupación la necesidad de que el sistema dé mayores oportunidades para que las adquisiciones se hagan localmente. También se puede hacer más para crear en los países una capacidad de producción en cantidad de equipo y suministros corrientes necesarios, por ejemplo, para las actividades de sanidad y enseñanza.

102. Evidentemente, si la información es esencial para que los países en desarrollo hagan un mayor uso de sus capacidades colectivas y locales, la descentralización y la ejecución al nivel nacional son los elementos que completan el entorno necesario para ese empeño.

VI. PROGRAMACION

A. El "marco de referencia"

103. Las revisiones se efectuaron en un momento en que estaba interrumpida la evolución de la programación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. El último intento importante hecho por la Asamblea General (en su resolución 32/197) para dar una mayor coherencia a esa programación - la utilización del proceso de programación por países del PNUD como "marco de referencia" para todas las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en un determinado país - no tuvo éxito. En el párrafo 15 de su resolución 42/196 la Asamblea había pedido al Director General de Desarrollo y Cooperación que, en consulta con el Administrador del PNUD, examinara las limitaciones que se oponían a esta fórmula y que informara en 1989 acerca de un "proceso más amplio y más eficaz".

104. Las revisiones no hacen sino confirmar el fracaso de la propuesta sobre el "marco de referencia". Las causas de ese fracaso que se encontraron en los países visitados venían a ser una mezcla de las indicadas en los estudios monográficos de 1987 (véase A/42/326/Add.1-E/1987/82/Add.1, anexo (el "informe Jansson"), párrs. 21 y 22) y las resumidas por el Sr. Mahajan en su informe sobre programación distribuido como documento técnico 5. No es necesario repetir aquí esas causas, sino simplemente señalar la existencia de una especie de efecto de rebote. Los organismos especializados que no han sido capaces de utilizar adecuadamente fondos del presupuesto ordinario para mantener una capacidad de asesoramiento en materia de programación han sido asimismo menos capaces de facilitar al PNUD ese tipo de ayuda para su programación por países, con lo cual les ha sido más difícil incorporar en esa programación sus propias actividades por países. La preocupación que inspira el que la búsqueda incesante de proyectos haga que los organismos de ejecución ejerzan presión sobre el proceso de programación por países ha hecho su participación aún menos probable. Para adoptar la pertinente descripción del Sr. Mahajan, el resultado ha sido, la "alienación" tanto de la programación como de las personas al nivel nacional.

105. Es esencial, sin embargo, insistir en que unos procedimientos de programación ideados y realizados por separado dentro del sistema de las Naciones Unidas pueden suponer un impedimento más grave para una mayor coherencia. Los equipos de revisión percibieron que todos los interesados - desde los funcionarios públicos hasta el personal del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno - apreciaban vivamente las ventajas que aportaría una programación más coherente, pero que no podían avanzar si no se modificaban los ciclos y otros procedimientos, cambios que sólo podían hacerse al nivel de las sedes.

B. La experiencia del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas

106. La otra innovación que se ha intentado en estos últimos años ha sido un esfuerzo conjunto de colaboración para la programación realizado con los auspicios del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas en el que participaban el PNUD, el FNUAP, el UNICEF, el PMA y más recientemente el FIDA. En abril de 1989 los jefes

ejecutivos del Grupo enviaron a sus respectivos representantes en los países una carta conjunta en la que señalaban los sectores sustantivos que se podrían examinar conjuntamente al nivel de los países como apropiados para cada país. Se pidió a los equipos de revisión que se reunieran con el personal de los miembros del Grupo Consultivo en los países y que averiguaran la experiencia local en cuanto a este intento de las diversas organizaciones de financiación de introducir una programación más coherente en el sistema.

107. Naturalmente, al poco de recibir esa carta los equipos de revisión se reunieron con los miembros locales del Grupo. En algunos países ya se habían celebrado reuniones para estudiar la carta y se habían dado los primeros pasos para seleccionar unos pocos problemas de fondo de la lista del Grupo Consultivo (por ejemplo el medio ambiente, el papel de la mujer en el desarrollo) o para hacer que un grupo de trabajo se ocupara de ello.

108. Los equipos de revisión captaron algunas reacciones interesantes al nivel de los países respecto del "concepto del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas" en general. De cierta manera, este tema es un reactivo aplicable a muchos de los grandes problemas que afectaban al sistema entero. Las opiniones expuestas, que a continuación se describen, reflejan la alta moral que en general prevalece entre el personal al nivel de los países pese a los obstáculos, procedentes de todos los niveles, que les impiden trabajar mejor:

a) Un esfuerzo sostenido de programación conjunta entre todos los organismos parte del Grupo Consultivo sólo podría tener éxito si coincidieran las necesidades específicas del país, los deseos del gobierno, las fechas de asignación de fondos de los cinco organismos y una decidida voluntad política de superar los obstáculos de procedimiento, en especial la existencia de categorías muy dispares de autoridades locales. En una reunión se señaló que no serviría de mucho que los jefes ejecutivos de los organismos miembros del Grupo Consultivo hicieran declaraciones desde su sede si no hacían nada para eliminar esos obstáculos;

b) En algunos países se expresó cierta inquietud ante la posibilidad de que los gobiernos considerasen las iniciativas del Grupo Consultivo como propias de un tipo de "grupo de presión". Tampoco era fácil ver cómo dirigirse a un gobierno "en nombre del Grupo Consultivo", teniendo en cuenta que cada uno de los organismos del Grupo mantenía sus relaciones con los gobiernos por conductos diferentes;

c) Los miembros locales del Grupo encontraban más fácil programar una labor conjunta para la ejecución de proyectos entre dos miembros del Grupo Consultivo (por ejemplo, el UNICEF con el PMA, el PNUD con el PMA, o el FNUAP con el UNICEF), pero por lo general se trataba de colaboraciones anteriores a la constitución del Grupo Consultivo, como por ejemplo, entre un programa del UNICEF sobre la enseñanza en materia de nutrición en las escuelas y un programa del PMA de envío de alimentos a las escuelas;

d) No obstante, la iniciativa del Grupo Consultivo respecto del impacto social del ajuste estructural había sido muy útil en varios países. Se sabía muy poco de la labor de los grupos de trabajo intersede del Grupo Consultivo (por ejemplo, el grupo de trabajo sobre la mujer en el desarrollo);

e) En el programa de trabajo del Grupo Consultivo figura la armonización de procedimientos. Esto inspiraba un gran escepticismo al nivel de los países, donde prevalecía la actitud de "ver para creer". También se preguntaba qué sentido tenía llevar a cabo complicados esfuerzos para armonizar procedimientos entre sólo cinco de los elementos del sistema de las Naciones Unidas;

f) En lo que se refiere al intercambio de información, todos los interesados estaban de acuerdo en que sería un gran paso para favorecer la coherencia. Sin embargo en algunas reuniones del Grupo Consultivo se afirmó de modo terminante que estaba muy bien que la sede insistiera en ese aspecto, pero que era preciso contar con personal que analizara la información común para saber si podía utilizarse para la programación conjunta y de qué modo, e indicaron que no disponían de tal personal;

g) También se discutió el programa de organización del Grupo Consultivo, inclusive la utilización conjunta de locales e instalaciones. Ya se está haciendo algo para mejorar en ese aspecto, pero a un equipo de revisión se le dijo que compartir los mismos locales no haría posible una programación unificada si las personas que trabajaban en él no empezaban por ponerse de acuerdo entre sí;

h) De modo significativo se expresó alguna perplejidad en cuanto a la composición misma del Grupo Consultivo. Se señaló que si la Asamblea General pedía que hubiera una mayor coherencia a nivel de todo el sistema, debía tener en cuenta que un modo seguro de provocar resentimientos locales entre los organismos no pertenecientes al Grupo Consultivo y de hacer que, en consecuencia, la cooperación sobre el terreno no alcanzara a todo el sistema era que este "grupo exclusivista" apareciera compartiendo información y reuniéndose y actuando en común, pero separadamente de los restantes elementos del sistema establecidos en el país. En otra reunión se preguntó cuáles podían ser los motivos para excluir a la OMS habida cuenta de que uno de los temas sustantivos de que se ocupaba el Grupo era la relación entre salud y nutrición, o para excluir a la FAO siendo otro de los temas la pobreza rural. En otro país el personal de los organismos miembros del Grupo Consultivo dijo que esa exclusión era deliberada, a fin de evitar "presiones de un organismo de ejecución" sobre sus esfuerzos de establecer una programación mixta local.

109. Pese a esos sentimientos más bien encontrados que inspira la labor del Grupo, la mayor parte del personal está dispuesta a acoger con satisfacción cualquier indicio de "que al menos una parte del sistema empieza a actuar en común allí siempre y cuando que nos dejen a nosotros hacer lo mismo aquí". Unas agrupaciones mixtas de origen más local recibían un apoyo quizás igual, insistiéndose en que dependía mucho de las personas de las distintas partes del sistema que estaban trabajando sobre el terreno en un momento dado.

110. Los equipos de revisión celebraron también reuniones con todos los representantes disponibles del sistema de las Naciones Unidas en cada país. El hecho mismo de que se organizara una reunión entre miembros del sistema entero y otra del sistema "exclusivista" era quizás un síntoma de las discordancias que actualmente se dan en las actividades operacionales del sistema.

C. Programación y metas mundiales

111. Se pidió a los equipos de revisión que estudiaran el lugar que ocupaban en la programación al nivel de países los objetivos, los planes de acción y las estrategias mundiales del sistema de las Naciones Unidas. Los debates pusieron claramente de relieve las susceptibilidades que existían a este respecto.

112. Hubo acuerdo general en que los temas y los objetivos mundiales adoptados por la Asamblea General y por otros foros del sistema eran útiles para despertar una mayor conciencia de la existencia de tales problemas y factores. Sin embargo, se opinó que cada uno de esos temas sólo podría ser válido si se comprobaba que su aplicación concreta era adecuada en un país en desarrollo determinado y para ese país. La contaminación ambiental sirve quizá de excelente ejemplo a ese respecto. En los primeros años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Estocolmo 1972, hubo alguna resistencia porque la actividad a ese respecto parecía fundamentalmente inclinada hacia el mundo industrial. Ahora este tema resulta extraordinariamente válido visto que la contaminación ambiental está en relación con la deforestación, con la presión que ejerce la población sobre la madera combustible y los recursos hídricos o la salinización de los suelos causada por una agricultura peligrosa de alto nivel técnico.

113. Como es lógico, los objetivos que más rápidamente aceptan como válidos los países en desarrollo son aquellos cuya importancia perciben ya claramente. El Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, establecido por las Naciones Unidas, es un ejemplo destacado, en relación con el cual han hecho ya un excelente esfuerzo conjunto al nivel de los países las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras fuentes donantes. Por otra parte se ve con considerable cautela, incluso con escepticismo que algunos de esos temas pueden despertar de un modo general grandes "entusiasmos de los donantes", que pueden alterar las prioridades nacionales de desarrollo, o pueden encomendarse a misiones internacionales llenas de buenas intenciones pero sin sensibilidad para comprender cómo pueden perseguirse esas metas en el contexto cultural, sociológico, económico y de otra índole de un determinado país.

114. Aunque muchos objetivos mundiales, como por ejemplo la preocupación por los problemas ambientales o los esfuerzos para fomentar el desarrollo del sector privado y para reforzar las organizaciones no gubernamentales con miras a una ejecución más eficaz de los programas, son preocupaciones de política importantes para el sistema de las Naciones Unidas, parece con frecuencia que los funcionarios del país perciben con cierta distorsión esas prioridades una vez que se traducen en proyectos. En muchos casos esas cuestiones se incluyen artificialmente en documentos de programa sin una perspectiva adecuada. Tienden, pues, a causar en los funcionarios nacionales encargados del programa reacciones de enojo o antagonismo en vez de integrarse de un modo racional en la estrategia internacional de desarrollo. Para mantener esos temas en el lugar destacado que merecen, reviste capital importancia la manera en que se trasladan a la programación real.

115. Los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas en los países comprenden su grave responsabilidad como interlocutores en lo que toca a las metas mundiales,

pero ven que no se les da el apoyo necesario para el desempeño de esa función. Señalan que algunos temas les "llegan" simplemente en forma de instrucciones de que inicien un diálogo con un gobierno sobre su ejecución, pero sin que se envíen nuevos recursos que den credibilidad a la operación. Otros llegan sin ni siquiera instrucciones. Si se hace algo para "lanzar" esos temas, lo probable es que el gobierno interesado responda exigiendo más actividad agotadora a dependencias ya muy apremiadas por el trabajo diario al nivel de los proyectos y las advertencias de la sede al respecto.

116. Se señaló también que para integrar esas metas en la programación que se convenga se requiere una orientación e incluso una capacitación tanto del personal de planificación nacional como del personal del sistema de las Naciones Unidas en el país. El UNICEF dedica a esto algunos recursos, pero por lo general la deficiencia es notable. Se requiere algo más que un "seminario de concienciación". El resultado puede ser que se incluya un tema de alcance mundial en el plan nacional de desarrollo de países insuficientemente capacitados donde ni los funcionarios del país ni el personal de las Naciones Unidas sobre el terreno están capacitados para analizar la situación y formular una estrategia que permita incluir el tema en una labor de programación integrada sostenible del desarrollo nacional.

117. Aunque las diversas organizaciones persisten en sus esfuerzos para conseguir que el personal de programas en la sede esté "compenetrado" con estos temas de alcance mundial lo cierto es que, en su mayoría, el personal del sistema que trabaja en los países todavía encuentra dificultades para conseguir que la sede les ayude para su programación. Las propias dependencias pertinentes no cuentan con personal suficiente para prestar ayuda al nivel de los países. Los consultores externos raras veces reciben instrucciones adecuadas sobre esos temas y sin embargo se les suele encargar que formulen proyectos que incorporen los objetivos correspondientes.

118. Inevitablemente, ante esa falta de apoyo concreto del sistema para problemas de alcance mundial, algunos miembros de los gobiernos sacan la impresión de que se trata simplemente de "otra maniobra de diversión de los donantes" para que se pasen por alto cuestiones estructurales básicas Norte-Sur.

119. Otro problema del que se ha tomado nota consiste en que las capacidades para abordar los temas de alcance mundial que sí existen en el sistema - por lo menos, información básica y experiencia pertinente en su aplicación - no se dan a conocer o no se les ofrecen en condiciones adecuadas a aquellas instituciones de los países en desarrollo que las necesitan y podrían utilizarlas. Una funcionaria de planificación agrícola expresó la frustración que le había producido un seminario internacional sobre la mujer en el que, según dijo, "sólo se hablaba de problemas jurídicos, los temas del feminismo del Norte. Lo que yo necesito es saber cómo resuelven las gentes de otros países nuestro tipo de problemas, como la manera de que obtengan mejores conocimientos de cultivo o de otras actividades que puedan generar ingresos, mujeres que con frecuencia son la cabeza de familia de los hogares rurales".

120. Esas opiniones sobre los objetivos mundiales del sistema de las Naciones Unidas trazan quizás un cuadro sombrío, pero provienen de personas que trabajan al nivel de los países - funcionarios públicos o personal del sistema de las Naciones Unidas o de las instituciones de ayuda bilateral - y que reconocen sin reservas la importancia de esos temas y objetivos, pero ven frustrados sus deseos de hacer más, en términos prácticos del desarrollo, para su realización. Las cuestiones de programación que se plantean pueden parecer "especiales" porque se han calificado oficialmente de especiales las cuestiones y los planes de acción de alcance mundial. En realidad, sin embargo, esos problemas son simplemente una parte de la empresa, más amplia y muy seria, de elaborar una programación coordinada y multidisciplinaria para el desarrollo.

D. Orígenes de los problemas de programación

121. Pese a que viene siendo normal desde hace mucho tiempo que los miembros de la comunidad internacional que se ocupan del desarrollo consideren la asistencia externa para la programación como parte del esfuerzo nacional de desarrollo de las autoridades del país, la distancia que media entre la programación externa y el plan nacional de desarrollo, lejos de disminuir, ha aumentado. Esta situación, debida a dificultades de percepción, ha creado a su vez nuevas dificultades de esa índole que han hecho aún mayor tal distancia.

122. Hace muchos años, las personas encargadas de las actividades de desarrollo empezaron a darse cuenta de que el simple hecho de preparar proyectos destinados a satisfacer las necesidades de desarrollo más fáciles de determinar no generaba confianza en el esfuerzo propio. Nació entonces la acertada idea de utilizar un "método por programas" (en vez del método por proyectos). No tardando mucho surgió la idea de un "proceso de programación por países". Esto, sin embargo, dio lugar al deseo de ver unos resultados de ese proceso en términos claros y convincentes. Muy pronto, ese método, que en la mente de los que preconizaban la idea debía ser un proceso analítico de planificación de la asistencia externa dentro de la planificación nacional de desarrollo, se convirtió en un instrumento de los donantes, en forma de documento, el "programa por países".

123. Los donantes - del sistema de las Naciones Unidas y otros - se han ido inclinando cada vez más por el sistema de un "programa por países" propio. Ahora bien, en los países se les dijo a los equipos de revisión que tanto los funcionarios del país como el personal de la asistencia externa se ven obligados a dedicar, separadamente y en conjunto, una gran cantidad de tiempo a esos programas y a los documentos que los presentan incluso en casos en que el volumen de recursos financieros que aporta cada uno de los programas por países representa una pequeñísima parte de la inversión total del país para el desarrollo. Los funcionarios del país expresaron su desaliento ante la idea de que el personal tenga que emplear tanta energía y tanto tiempo para negociar lo que hoy puede fácilmente constituir un solo conjunto hasta que llegue a ser, dentro de unos años, una docena de programas por países (que exigirán un volumen de trabajo multiplicado por el número total de proyectos que contenga cada uno de los programas nacionales).

124. La existencia de tales programas por países independientes - con el nombre del órgano de las Naciones Unidas o el socio bilateral correspondiente - hace que los dirigentes y los supervisores de los donantes traten de que su programa sea "coherente" y produzca un gran "impacto" casi como si fuera el plan nacional de desarrollo de un país. Los gobiernos intentan señalar que lo verdaderamente importante es ver si ese plan es compatible con el plan nacional de desarrollo y saber cuál será el impacto de los insumos externos para el desarrollo de un determinado sector en conjunto.

125. La fórmula que figura en la resolución 32/197 de la Asamblea General para una mayor coordinación y cohesión de las actividades operacionales de las Naciones Unidas - que se utilice el proceso de programación por países del PNUD como "marco de referencia" para todas las demás actividades del sistema en un país determinado - es una solución de transacción que se aleja de la solución que se necesitaba y se sigue necesitando. El "marco de referencia" refleja la negativa a integrar los fondos del sistema de las Naciones Unidas dentro de un solo programa al nivel del país. La idea de utilizar el programa por países del PNUD fue, en definitiva, un paso en la dirección opuesta a la que realmente se necesitaba, es decir, una programación del sistema de las Naciones Unidas sincronizada integralmente con la planificación nacional.

126. Así pues, la fórmula de transacción ha servido para pasar por alto en tres ocasiones la noción fundamental establecida en un principio para el uso de los recursos del sistema de las Naciones Unidas. El esfuerzo de hacer que esta fórmula funcionara desvió además la atención de todo el mundo durante otro decenio de la idea primordial; en un país en desarrollo sólo puede haber un "programa nacional" válido y viable, que es el del país mismo, es decir su propio plan nacional de desarrollo (o equivalente). La asistencia externa debe planearse dentro de ese "programación nacional" del país mismo. Cualquier otro sistema debilita en mayor o menor grado la capacidad nacional en vez de reforzarla y le da un carácter externo en vez de interno.

127. Si el ciclo plurianual de un país para la inversión de recursos en los distintos sectores se visualiza como una rejilla en una pantalla de computadora, una programación efectiva - y sincrónica - de la asistencia externa a ese país tomará la forma de puntos o guiones estratégicamente situados en la rejilla para completarla y el número de puntos o de guiones hará ver el total de insumos que se necesitan en los distintos sectores.

128. Si las asignaciones de recursos y los ciclos de programación de la asistencia externa no están sincronizados con los del país, aparecerán en la rejilla zonas débiles desfavorables para la ejecución del plan nacional. Los intentos de agregar insumos externos cuando se disponga de las asignaciones y los ciclos de los donantes confirmados acarrearán en la mayor parte de los casos graves perturbaciones del plan. Para facilitar los recursos de "contraparte" que exigen las donaciones no sincronizadas con el plan nacional, será preciso hacer un reajuste de las inversiones internas de personal, dinero y material ya asignadas a las distintas actividades del plan y en muchos casos desviarlas de trabajos de desarrollo ya en ejecución; de lo contrario, el gobierno corre el peligro de que el

donante no aporte fondos. Además en muchas ocasiones se idean "proyectos" con vagas pretensiones de que "encajan" en las prioridades nacionales, pero sin la prueba real de un método por programas.

129. En esas circunstancias, al final del ciclo de desarrollo del país, en la "pantalla de computadora" donde aparecen sus esfuerzos (y los esfuerzos de todos los demás) se verán unos jeroglíficos absurdos, en número muy superior al que producirían las dificultades y debilidades de gestión internas del propio país, que por lo general son ya un problema más que suficiente.

130. En un programa nacional de asistencia externa totalmento integrado y sincronizado, la contribución de cada donante individual no es tan "visible"; se puede hacer que la computadora imprima la asistencia de cada donante, pero aparecerá en la pantalla como puntos o guiones aislados sobre una hoja de papel en blanco. La "coherencia" (y el "impacto") de la asistencia debe ser una cualidad intrínseca de la labor total del plan de desarrollo del país; no aparecerá si se imprime en una hoja separada. Del mismo modo, si se trata de "concentrar" esa asistencia para objetivos externos, como por ejemplo para fines de relaciones públicas externas, los insumos de recursos aparecerán en lugares inadecuados de la rejilla total del plan de desarrollo nacional del país. Puntos o guiones aislados pueden aparecer como una "dispersión" de los recursos aportados por el donante, pero se podrá sostener que no hay dispersión si las inversiones de menor alcance - por más repartidas - ocupan un lugar estratégico en los programas y el plan del país y están pensadas de modo que sean efectivas. Si el gobierno puede prever qué volumen de recursos externos va a recibir, le será evidentemente más fácil conseguir una mayor eficacia destinando los recursos a las necesidades estratégicas.

131. En una programación sincrónica, el documento actual del programa por países todavía podría conseguir la deseada "visibilidad", pero acompañado por un documento adjunto parte del plan nacional de desarrollo del país. En el caso del sistema de las Naciones Unidas este documento podría contener todos los insumos del sistema. El documento relativo a las actividades externas podría titularse "Programa de cooperación del sistema de las Naciones Unidas con el país X, 199_ a 199_" y se podría dedicar una sección a cada entidad del sistema. El documento podría empezar con una especie de "declaración relativa a (nombre del país)" descrita por el Director General (A/44/324-E/1989/106, anexo, párrs. 224 a 229), que actualmente tiene en estudio el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) del Comité Administrativo de Coordinación.

E. Conclusiones

132. Los problemas que supone para los países en desarrollo la proliferación de "programas por países" independientes y por lo general no sincronizados llegan ahora en cascada a partir de muchas fuentes donantes, entre ellas el sistema de las Naciones Unidas. Los equipos de revisión encontraron, como siempre, que las autoridades establecen distinciones muy significativas entre lo que esperan que mejore en la programación de las Naciones Unidas y en la programación en la que participan otras fuentes donantes. Aunque por ahora no se atreven a ser muy

optimistas, tienen alguna mayor esperanza de que pueda mejorar la programación en el caso del sistema de las Naciones Unidas. Lo esperan porque son "las Naciones Unidas", que deben establecer normas y tomar la iniciativa, porque sus recursos llegan con un solo símbolo, y porque no se puede justificar una falta de coherencia achacándola a las diferencias de las políticas nacionales.

133. Si se desea reajustar el sistema para que pueda al fin tomar la iniciativa en la única, elusiva, "programación por países" que tendrá verdaderamente en cuenta las necesidades del país en desarrollo y los objetivos de las actividades operacionales es urgente poner remedio a muchas deficiencias prácticas. La principal es la cuestión del asesoramiento multidisciplinario.

VII. PRESTACION DE ASESORAMIENTO MULTIDISCIPLINARIO

134. Los exámenes han confirmado ampliamente la necesidad señalada por la Asamblea General en la resolución 32/197, y repetidas veces desde entonces, de que el sistema mejore su capacidad de proporcionar asesoramiento e información de carácter multidisciplinario a los gobiernos. En el inciso c) del párrafo 12 de la resolución 42/196, la Asamblea dio instrucciones particularmente detalladas sobre este tema en relación con los exámenes:

"El sistema de las Naciones Unidas debería mejorar su capacidad sobre el terreno de responder a las solicitudes de asesoramiento de los países en desarrollo sobre cuestiones de desarrollo, entre otras cosas, mejorando su capacidad y rendimiento para proporcionar asesoramiento sectorial, multisectorial e integrado a los gobiernos, a petición de éstos, mediante, entre otras cosas, una mayor coordinación entre las organizaciones del sistema y un mejor apoyo técnico entre ellas."

A. Naturaleza del asesoramiento necesario

135. En primer lugar, es importante destacar que esas necesidades no se refieren únicamente a la capacidad instalada de los países en desarrollo; se manifiestan en todas las esferas. Los países que cuentan con una capacidad bien desarrollada de análisis y planificación no necesitan "asesoramiento" puro y simple, como el que podrían recibir de una fuente internacional los países menos adelantados, sino los beneficios adicionales de una experiencia más amplia y de una fuente totalmente desinteresada de análisis e ideas. Los informes de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas también confirman que esa necesidad se siente en todos los países en desarrollo. Por lo tanto, el aumento de la capacidad del sistema para satisfacerla es sumamente importante.

Una dimensión desatendida de la planificación

136. El problema comienza al nivel de la planificación del desarrollo, es decir, después del análisis macroeconómico nacional y antes de la formulación de programas y proyectos concretos. Es precisamente en ese nivel en que se deben realizar los análisis y la planificación de las inversiones para el desarrollo más importantes

desde el punto de vista estratégico; donde se deben determinar los objetivos económicos (y sociales) de los programas de desarrollo; donde se deben identificar todos los recursos internos de los que dependerán programas - incluidos los procedentes de otros sectores - a fin de poder utilizarlos; y donde se decide la combinación apropiada de recursos externos y se prevén las necesidades de capital. La falta de atención a esta dimensión ya era evidente mucho antes de la era del ajuste estructural y, de hecho, ha sido una de las causas fundamentales del malogro o fracaso de muchos programas de desarrollo, pero esa falta de atención es particularmente grave cuando se pretende que el ajuste sea parte de un plan integrado para promover un crecimiento económico sostenible y la prestación de servicios sociales esenciales.

137. En un caso tras otro de los citados a los equipos de revisión (y según otras fuentes de información, también en otros países) la necesidad de dicho asesoramiento surge cuando un gobierno se propone abordar un problema importante de desarrollo que tiene raíces múltiples y cuya solución no sólo fortalecerá una nueva capacidad concreta sino que tendrá amplias ramificaciones. En casi todos los países en desarrollo, la búsqueda acelerada de estrategias para resolver el problema de la pobreza absoluta de las masas en las zonas rurales se refleja en necesidades estrechamente integradas que exigen esta dimensión multisectorial en los análisis y la formulación de estrategias.

B. Respuesta del sistema de las Naciones Unidas

138. El análisis de problemas como éstos y la formulación de distintas estrategias de planificación para resolverlos exigen enfoques que trasciendan los límites sectoriales tradicionales, que no queden encuadrados en las disciplinas tradicionales y que no prevean automáticamente y como primera medida la ejecución de "proyectos". Es evidente que la mayoría de los gobiernos y de los coordinadores residentes han tenido grandes dificultades para encontrar este tipo de enfoques en el sistema de las Naciones Unidas. Un coordinador residente observó que "cuando lo que se necesita es un diálogo útil con el gobierno sobre desarrollo y no un catálogo de proyectos, no hay muchos que piensen como yo. Considero que los organismos especializados tienen una función que cumplir, como tales, pero casi siempre se limitan a proponer la ejecución de proyectos". El personal que trabaja en otros países ha formulado observaciones muy parecidas.

139. En cambio, los gobiernos recurren a veces a una de las instituciones financieras internacionales para obtener este tipo de asesoramiento técnico. Si lo logran, generalmente quedan satisfechos con el asesoramiento que reciben, aunque no necesariamente en todas las esferas. Tienen muy presente la tendencia de las instituciones de crédito a basar sus análisis en la relación costo-beneficio. Aparentemente se prefiere "el sistema principal de las Naciones Unidas, que es más neutral". A veces no se pide asesoramiento a una institución de crédito en el momento oportuno para no obstaculizar negociaciones entabladas con ella en otras esferas. También se ha señalado que "este tipo de ayuda es precisamente lo que nosotros esperábamos obtener del sistema principal de las Naciones Unidas, porque se supone que la organización es la precursora de las inversiones de capital". Las propias instituciones de crédito no siempre quieren contraer el compromiso

semimplícito de conceder préstamos cuando aceptan esas solicitudes. Además, a menudo prefieren que, bajo la dirección del coordinador residente, las organizaciones financieras del sistema de las Naciones Unidas analicen la situación con el gobierno, porque consideran que las propuestas resultantes contarán con un apoyo más firme de todos los sectores oficiales. Evidentemente, si bien algunos bancos y otras fuentes de préstamos están en condiciones de hacerlo, es sumamente importante mejorar la capacidad de prestar asistencia de las instituciones financieras del sistema de las Naciones Unidas.

140. En varios países menos adelantados, los funcionarios nacionales reconocen la importancia de los mecanismos existentes establecidos para promover una mayor coordinación entre los donantes en materia de estrategias y aportaciones, como las mesas redondas patrocinadas por el PNUD o los grupos consultivos apoyados por el Banco Mundial. Otro elemento que se considera importante en la preparación de programas de fortalecimiento de la capacidad son las evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica. Sin embargo, algunos funcionarios han expresado escepticismo y desconfianza acerca del verdadero objetivo de esas actividades.

1. Asesoramiento sectorial

141. La experiencia de un país que recibió asistencia externa para el sector de la energía da una idea clara de la ayuda que podría prestar el sistema para fortalecer esa capacidad. En un período de aproximadamente dos años, hubo no menos de cuatro exámenes sectoriales de donantes realizados por equipos que reunían datos y luego presentaban sus conclusiones por escrito a sus respectivas sedes. Un donante señaló que ese proceso tan incongruente se podía haber evitado si el sistema de las Naciones Unidas hubiera ayudado al gobierno a realizar y luego mantener al día un "análisis básico del sector" que todos los donantes se pudieran consultar y sobre cuya base pudieran proponer programas.

142. Lo habitual ha sido utilizar la frase "sectorial y multisectorial" para describir esta esfera de importancia vital. Naturalmente, es posible que el tipo de asesoramiento necesario corresponda claramente a un determinado sector. Sin embargo, se reconoce cada vez más que el análisis sectorial tradicional en muchos casos no bastará para satisfacer adecuadamente esta necesidad. En todas partes, se tiene cada vez más la impresión de que los "sectores" se superponen a otros sectores desde el punto de vista de la planificación y los recursos. Por ejemplo, la producción y elaboración de semillas oleaginosas se relaciona no solamente con la agricultura sino también con la industria y, por tanto, también con la energía, y no solamente con esos sectores, sino con toda una red de factores de transporte y la comercialización, para mencionar sólo algunas relaciones laterales.

2. Problemas planteados por los sistemas a las estructuras de las Naciones Unidas

143. Asimismo, se considera cada vez más que los sectores tradicionales dependen mucho de esferas que no "pertenecen" a uno o a varios de ellos, y que, en consecuencia, no solamente son esferas multisectoriales sino que forman un sistema.

Esas necesidades de análisis y planificación a nivel de sistema, que actualmente se perciben más claramente, causan graves dificultades a los gobiernos, que a su vez se organizan en gran parte en función de sectores y disciplinas tradicionales. Su frustración es mayor cuando descubren que las Naciones Unidas no están mejor preparadas que ellos para satisfacer esas necesidades de desarrollo más reales. Desgraciadamente, la pobreza y la degradación ambiental no se dividen en las jurisdicciones y los sectores en que los gobiernos han dividido el sistema de las Naciones Unidas.

144. Un importante especialista gubernamental en recursos hídricos observó que "en el sistema de las Naciones Unidas nadie reconoce a los recursos hídricos como hijo propio, pero todos aducen algún grado de parentesco". Asimismo, dijo que "alguien hace una contribución sobre diseño de diques, otra persona aporta algo sobre medición de las aguas, un tercero dice que puede ocuparse de la calidad de las aguas, pero no conseguimos ayuda para una estrategia general en materia de recursos hídricos". El especialista consideró, respecto de esto último, que en las Naciones Unidas debía haber un organismo encargado de los recursos naturales que aprovechara todos los elementos de dentro o fuera del sistema, según las necesidades. En otro país se formuló una opinión idéntica respecto de los recursos hídricos. Esos recursos adquieren una importancia aún mayor teniendo en cuenta la reciente advertencia del Secretario General de que la falta de vínculos entre las autoridades en materia de recursos hídricos y los encargados del desarrollo económico en los planos nacional y regional puede conducir a distorsiones en las prioridades de la inversión y en la elaboración de proyectos (véase E/C.7/1989/8).

145. Se reconoció que todas las instituciones sectoriales del sistema (y de los gobiernos) debían tener conciencia de los problemas ambientales, pero que en la etapa crucial de análisis y planificación había un vacío importante a ese respecto. Los miembros de los equipos escucharon observaciones significativas como la siguiente: "En el sistema de las Naciones Unidas, todos parecen saber un poco sobre el medio ambiente, pero ¿quién tiene una visión de conjunto?; debemos poder obtener una visión de conjunto, sin condiciones, de las Naciones Unidas, que supuestamente desempeñen un papel dirigente". En otro país, el gobierno tuvo que enfrentarse a "todo tipo de ideas de los donantes para actividades de medio ambiente y a las diferencias entre los organismos de las Naciones Unidas". No hay razón para acusar en especial a un conjunto de instituciones de las Naciones Unidas creadas por gobiernos que a su vez sólo recientemente se han dado cuenta de las consecuencias estructurales en sus países de las cuestiones ambientales, pero es urgente hacer frente a la dimensión multilateral de este problema. Actualmente, en todas las esferas relacionadas con el medio ambiente, se requiere una ayuda imparcial del sistema de las Naciones Unidas, sin condiciones y de manera plenamente integrada.

3. Consecuencias para los proyectos

146. En consecuencia, las dificultades de los gobiernos y los coordinadores residentes para obtener ayuda multidisciplinaria con el fin de realizar análisis de las situaciones y formular opciones sobre muchas necesidades han dado como resultado, un efecto acumulativo sobre los proyectos reales, a todo lo largo del

ciclo de ejecución de los proyectos. Algunas consecuencias de ello se señalaron anteriormente en la sección IV; a continuación se resumen otras consecuencias.

147. Un encargado de la planificación observó que, en la etapa de elaboración, "las consideraciones económicas respecto de una tecnología necesaria casi siempre están ausentes en la etapa de formulación, porque se envía solamente al especialista en tecnología". En otro país, la introducción de la informática ha dado como resultado proyectos de informática no interrelacionados apoyados por los organismos de las Naciones Unidas y por otros donantes en muchos ministerios sectoriales; actualmente se requiere un intento complicado de racionalización porque no ha habido un análisis multisectorial previo de la situación y de las necesidades. Sin embargo, se elaboran proyectos que, cada uno por su cuenta, abarcan solamente algunos aspectos marginales de un problema de desarrollo integral; ello puede ocurrir porque la importancia que se da ahora a los mandatos intergubernamentales hace que se descuide la programación más amplia. El ministerio de salud de un país dijo que todas las organizaciones de las Naciones Unidas y otros donantes quieren "escoger" sólo "lo que les interesa actualmente". En otros casos, si bien la necesidad de desarrollo es evidentemente plurisectorial, dadas las modalidades de ejecución de los organismos externos resulta imposible ejecutar un proyecto con la participación de varios organismos y, por ello, una acción indivisible se divide en proyectos separados entre sí que ejecuta cada organismo.

148. Se instó asimismo a que, si no al comienzo, por lo menos en el examen de mitad de período de un proyecto, se hiciera una evaluación económica a fin de poder juzgar con suficiente anticipación "adónde nos conduce realmente el proyecto". Los equipos encargados del examen fueron informados de muchos proyectos en que no se recibía apoyo técnico suficiente.

4. Evaluación

149. El análisis técnico y la formulación de opciones que son necesarios antes de considerar los proyectos se requieren también para evaluar los resultados, porque un proyecto en el que vale la pena invertir supuestamente debe conducir a un crecimiento que supere sus propios parámetros. Los gobiernos desean recibir ayuda del sistema mediante consejos sobre qué incremento estratégico escoger como objetivo de un proyecto, es decir, qué paso dar después para obtener resultados más amplios en materia de desarrollo. De los diagnósticos recibidos se desprende que se requiere reexaminar la forma actual de la evaluación de proyectos o, al menos, lo que se ha realizado a ese respecto hasta la fecha. En la observación de un funcionario quedaron reflejados muchos comentarios recibidos por los equipos: "Los informes de evaluación de las Naciones Unidas frecuentemente son demasiado limitados, solamente se centran en la propia ejecución mecanicista del proyecto y no en sus repercusiones más amplias, en las necesidades más vastas que debió poner al descubierto, en sus consecuencias más generales a nivel sectorial y quizá incluso multisectorial".

C. Los orígenes del problema

150. A pesar de que se ha defendido mucho un "enfoque basado en los programas", en el curso de los años la mayor parte de las actividades operacionales del sistema se ha centrado cada vez más en los proyectos y cada vez menos en los programas. Más recientemente, se han invertido recursos humanos y materiales en el nivel más alto, el nivel macroeconómico nacional o externo, y en el nivel más bajo, el de la ejecución de proyectos, pero ha persistido el descuido de la dimensión intermedia descrita anteriormente, y que es fundamental.

151. Con las mejores intenciones y debido a la presión impaciente de los parlamentos y el público, la comunidad de donantes en general ha ejercido presión sobre el sistema de las Naciones Unidas para que se utilicen rápidamente las contribuciones, lo cual se ha traducido en una formulación y ejecución de los proyectos aún más rápidas. Se ha sugerido que esa rápida generación de proyectos se debe al atractivo del reembolso del 13% de los gastos generales a los organismos de ejecución, pero con ello se descuida la presión paralela en pro de la ejecución misma. Frente a esas exigencias, los organismos especializados se han concentrado a su vez en contratar y destacar a personal competente de proyectos. Como se observó anteriormente, sus órganos rectores no les han permitido utilizar sus presupuestos ordinarios para mantener al personal suficiente para actividades de análisis y de consultoría de carácter multidisciplinario. Mientras tanto, los fondos de las Naciones Unidas se han concentrado a nivel nacional en la gestión y administración de las aportaciones a gran número de proyectos.

152. La presión en pro de los "proyectos" se ha generalizado. Muchos funcionarios a nivel nacional de los organismos especializados estiman que sus informes sobre su rendimiento dependen de que, según sus sedes, generen proyectos (lo cual frecuentemente es una fuente importante de su resentimiento frente al representante residente del PNUD, al que consideran un obstáculo para la financiación de esos proyectos). El personal nacional de las organizaciones de las Naciones Unidas que financian proyectos también ha adquirido la impresión sólida de que su rendimiento se juzga sobre la base, no de sus conocimientos en materia de desarrollo, sino de su rendimiento en materia de ejecución de proyectos. Ello se ha notado particularmente en el síndrome recurrente de la "montaña rusa", que significa que la reducción temporal de los recursos debido a las fluctuaciones de las contribuciones de los donantes o de los tipos de cambio inevitablemente va seguida de una disminución en la tramitación de proyectos, que a su vez genera instrucciones urgentes de la sede para "acelerar" la ejecución de proyectos y lograr nuevos altos niveles de ejecución. Con la consiguiente prisa por ejecutar proyectos, nuevamente se pasan por alto el análisis de la situación y la planificación estratégica de programas.

153. La presión en pro de la ejecución de proyectos ha afectado también la capacitación del personal nacional, que durante muchos años se ha centrado en la administración de proyectos, de modo que muchos funcionarios están insuficientemente preparados para trabajar en esa fase intermedia del proceso de desarrollo. Sin embargo, los mejores funcionarios entre ellos, incluso entre el personal local de los organismos, tienen claramente conciencia de los peligros que plantea la insuficiencia de la labor previa de análisis de los programas y de formulación de estrategias.

154. La urgencia por ejecutar proyectos y por utilizar los presupuestos ordinarios han afectado también la amplitud de la capacidad analítica que los organismos sectoriales pueden ofrecer desde sus sedes incluso dentro de su propio sector. Cada vez más, los encargados gubernamentales de la planificación y más aún los coordinadores residentes, se sienten incómodos al pedir ayuda a los organismos para esas tareas de planificación porque temen que se les envíe un especialista entusiasmado con solamente parte del problema "sectorial", que formule recomendaciones sólo parciales. El hecho de que se espere que los organismos puedan realizar la doble tarea de ejecutar proyectos y proporcionar asesoramiento técnico también puede generar dudas respecto de su imparcialidad en cuanto a la segunda tarea, una situación negativa que merece ser examinada.

155. Por último, al descuido del nivel medio, tan importante, de análisis y planificación se suma la cantidad, que como ya se observó es excesiva de esfuerzos y energía dedicados a programas por países cada vez más separados entre sí. Los gobiernos de los países en desarrollo se han visto obligados a intentar hacer frente, por un lado, a esa concentración de programas por países financiados por diversos donantes y, por otro, a la cantidad engorrosa de trámites burocráticos que se les exige para los proyectos, lo cual en muchos casos obstaculiza su propia capacidad de hacerse cargo de la importante etapa intermedia.

D. Conclusiones

156. De lo que antecede se desprende que la Asamblea General, al poner de manifiesto la necesidad de ese asesoramiento técnico y ese diálogo, está planteando cuestiones descuidadas durante mucho tiempo con respecto a las realidades de la buena planificación y programación del desarrollo y a muchos aspectos de las directrices que los órganos rectores han impartido al sistema. Del examen correspondiente a 1989 y de exámenes anteriores, así como de muchas otras fuentes de evaluación, se desprende claramente que se deben reajustar la capacidad y los servicios que los organismos y otros elementos del sistema de las Naciones Unidas ponen a disposición de los países en desarrollo. Ya que toda la gama de países - desde los países con capacidad analítica y de planificación insuficiente hasta los países bien dotados al respecto - buscan del sistema de instituciones de las Naciones Unidas que proporcionan subvenciones un asesoramiento pluridisciplinario "que englobe y preceda a los proyectos", el problema no consiste en que haya habido un "cambio en las necesidades". Esas necesidades han existido siempre; simplemente, ha requerido tiempo y una experiencia costosa identificarlas de modo cabal.

157. Ya que el consenso más amplio, esperado durante tanto tiempo, a favor de la ejecución nacional de proyectos ya se ha logrado y los organismos del sistema de las Naciones Unidas se ven cada vez más liberados de tareas relacionadas con la administración de proyectos, esos organismos pueden aprovechar la oportunidad, y se los debe alentar a que lo hagan, para asumir la tarea de proporcionar más regularmente ayuda de esa índole, cuando se la solicite. (En el estudio sobre los gastos de apoyo encargado por el Consejo de Administración del PNUD probablemente se analizará la cuestión de la financiación de los servicios de esa índole.)

158. Sin embargo, esta importante transformación del objetivo principal de los organismos en favor de las actividades operacionales y del suministro de recursos para esas actividades no será fácil, incluso respecto de los tipos de asesoramiento técnico en que toda la gama de conocimientos sobre una disciplina quedan dentro de la esfera de competencia de un solo organismo. La reestructuración interna, la redistribución del personal y probablemente una nueva capacitación del personal en la sede y a nivel regional y nacional serán muy importantes en algunos casos.

159. Sin embargo, respecto de muchas de esas necesidades, actualmente el sistema de las Naciones Unidas no está estructurado en forma adecuada. Por ello, como mínimo se debe encontrar el modo de superar más apropiadamente, en el plano nacional, esas limitaciones estructurales de carácter mundial. Un encargado de la planificación dio un ejemplo de una solución de tipo práctico al preguntar: "¿Es realmente imposible delinear la esfera de esas necesidades multisectoriales y lograr que todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas con la capacidad de ayudar integren un equipo organizado por el coordinador residente y aborden problemas con un equipo multidisciplinario paralelo proporcionado por el gobierno pertinente?" Más adelante, en el presente informe, se analizan esas y otras consecuencias para la labor a nivel nacional del sistema, que se derivan de los exámenes realizados.

160. Aumentar la capacidad del sistema en la etapa intermedia requiere claramente también una mayor comprensión por toda la comunidad en la esfera del desarrollo de que la financiación de esos análisis de situación y de la labor de programación estratégica no es simplemente tan importante como los proyectos "operacionales", que parecen más dinámicos, sino que es lo que hace que se ejecuten o no muchos de esos proyectos.

161. Por último, las cuestiones mencionadas respecto de ese asesoramiento técnico abarcan un aspecto que interesa a toda la comunidad en la esfera de la cooperación para el desarrollo, y no solamente al sistema de las Naciones Unidas. El desarrollo requiere tiempo cuando es un desarrollo real. Descender de la dimensión macroeconómica nacional directamente a los proyectos quizá, permita gastar rápidamente el dinero, pero difícilmente permitirá gastarlo con juicio y con efectos duraderos.

VIII. POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS

162. Entre las necesidades de mejoramiento de las actividades operacionales examinadas hasta el momento y el decidido paso adelante solicitado por la Asamblea General, se interpone una densa maraña de políticas disímiles e inestables. El sistema no sólo debe ser un modelo de eficiencia en cualquier caso; en la práctica, ofrece servicios de capacitación para una gestión y administración competentes del desarrollo.

163. En su informe, los equipos de revisión examinaron las políticas y procedimientos, al igual que todos los demás elementos, desde la perspectiva de los países, que constituyen el objetivo de las medidas y los beneficios, para luego examinarlos a nivel de las regiones y las sedes. La mayoría de los equipos recogió opiniones expresadas en términos particularmente fuertes sobre este tema.

A. Formulación de estrategias

164. Cada organismo de financiación de las Naciones Unidas tiene sus propias directrices detalladas, preparadas en la respectiva sede, para la elaboración de los documentos sobre estrategia que constituyen la base para la asignación de recursos a un país en desarrollo. Por lo general, un funcionario del organismo de financiación en el país debe abocarse a descifrar la jerga en que están redactadas las directrices, antes de que muchos funcionarios gubernamentales logren captar su posible propósito (sólo posible). Desde luego, el problema se agrava en los casos en que los funcionarios gubernamentales realmente piensan en un idioma distinto de cualquiera de los idiomas oficiales. Esa falta de un lenguaje fácilmente comprensible limita de inmediato la capacidad de los gobiernos de participar plenamente en la elaboración de una estrategia para sus propios países.

165. Cada organismo de financiación de las Naciones Unidas tiene un plazo diferente para sus ciclos de asignación de créditos y de programación; en consecuencia, el proceso de formulación de estrategias y la consiguiente programación por países se realiza mediante un diálogo separado con los gobiernos. En esas circunstancias, los gobiernos no pueden armonizar las estrategias y asignaciones del sistema de las Naciones Unidas entre sí, y menos aún con los ciclos y procesos de planificación de sus propios países.

166. En cada etapa de las diferentes actividades examinadas en esta sección debe tenerse presente una vez más que, además de lo que se refiere al sistema de las Naciones Unidas, el gobierno tiene que habérselas simultáneamente con hasta otra docena - si no más - de conjuntos de políticas y procedimientos comparables, igualmente separados y con frecuencia igualmente impenetrables relativos a las estrategias, los programas de países, etc., de cada uno de los donantes bilaterales y multilaterales ajenos al sistema de las Naciones Unidas.

B. Documentos de proyectos

167. Cada organización de las Naciones Unidas tiene su propio formato para los documentos de proyectos. Algunos son más sencillos que otros; se dijo a los equipos de revisión que eran "más o menos iguales", pero tanto ese "más" como ese "menos" significan más trabajo para los funcionarios nacionales.

168. Cuando una sede tiene que aprobar un proyecto, el proceso total origina demoras de entre seis meses y dos años aproximadamente. Al parecer la causa principal de ello es que el borrador del documento de proyecto realiza numerosos viajes por todo el mundo; de allí para acá entre las oficinas gubernamentales, las oficinas nacionales, las oficinas de las sedes y los comités de aprobación. En cada uno de esos lugares permanecen mucho más de un día, mientras se estudia la redacción precisa, se pide mejorar una o dos oraciones, se discute la delicada e importante diferencia con el afligido funcionario correspondiente del país, y se aprueba debidamente la nueva redacción para presentarla a quien corresponda, después de lo cual vuelve a iniciarse el viaje del documento por todo el mundo.

169. Los funcionarios gubernamentales y sus directores de proyectos se mostraron considerablemente perplejos ante los equipos de revisión porque muy pocas veces

podían percibir, en la versión finalmente aprobada, un mejoramiento sustantivo que aumentara la racionalidad y el carácter sostenible del proyecto a los efectos del desarrollo. Les parecía que muchas de las consultas formuladas por las sedes se debían a falta de conocimiento del país o se referían a cambios en la redacción "para mejorar la cohesión del proyecto". El problema que ello presenta para el personal de desarrollo de los distintos países es que saben que lo que permite que un proyecto tenga o no "cohesión" es algo más que la precisión de su redacción, y que los elementos que están en el papel pocas veces constituyen el verdadero factor de cohesión. La importantísima labor de análisis de situaciones y de formulación de alternativas y métodos programáticos a nivel del país, que constituyen la clave de un mejor diseño, no recibe la atención debida precisamente a ese nivel porque nadie tiene tiempo suficiente para ello mientras se encarga de movilizar los documentos de proyectos desde un punto a otro del planeta.

C. Procesos de aprobación de proyectos

170. Los procedimientos de redacción anteriormente señalados son sólo el comienzo de un proceso que lleva a la aprobación de un proyecto. La facultad de aprobar proyectos - en lo que se refiere al lugar de ejecución y al monto - varía enormemente. En el caso del UNICEF, una vez que un programa de país y el correspondiente plan de operaciones han sido aprobados por su órgano rector, el representante del UNICEF en el país tiene facultades ilimitadas de aprobación. En otros casos, las modalidades son distintas. En uno de los fondos, todos los proyectos deben ser aprobados en la sede, y todo proyecto con un costo superior a 250.000 dólares debe ser aprobado por su órgano rector. En otro de los fondos, el director nacional del proyecto puede aprobar hasta el 25% del total de asignaciones del ciclo si es inferior a 250.000 dólares; si es superior a esa cifra, la aprobación debe hacerse en la sede. En otro de los fondos, el representante en el país puede aprobar hasta 700.000 dólares para cada proyecto, pero no tiene facultades de aprobación respecto de proyectos ejecutados a nivel nacional, o que son "innovadores" o "complejos".

171. Se señaló a los equipos de revisión que debido a todas esas diferencias, la programación conjunta dentro del sistema de las Naciones Unidas era extremadamente improbable. Un representante de un fondo que tiene la buena fortuna de estar descentralizado declaró que tendría que estar "loco" para ensayar la programación conjunta que la sede lo había instado a procurar, pues significaría que "todos los demás nos impedirían seguir adelante con el trabajo".

172. Para cuando muchos documentos de proyectos quedan aprobados, por lo general la inflación ha hecho estragos en sus costos, o no tarda en hacerlos, por lo que sus presupuestos deben someterse a "revisión". También en este caso, el UNICEF permite que ello se haga a nivel del país. En otros casos, nuevamente viajan por el mundo los borradores y luego las versiones definitivas de los documentos de "revisión" de proyectos, cada uno de ellos sujeto a normas diferentes según la organización de las Naciones Unidas de que se trata. Y una vez más, cada modificación tremendamente importante debe ser entendida y puesta en práctica por los funcionarios gubernamentales, mientras luchan con una cantidad todavía mayor de enigmas de procedimiento que emanan del resto de la comunidad de cooperación internacional.

D. Presentación de informes

173. Pero fuera de lo anterior, aún queda por hacer la presentación de informes, caracterizada por lo siguiente:

a) Cada organización de las Naciones Unidas tiene su propio formato para la presentación de informes sobre los proyectos, cada uno de ellos de tamaño diferente. Uno tiene, para felicidad de todos, dos páginas; otro tiene 14; uno requiere que el gobierno complete 40 páginas, y un proyecto complejo con varios productos puede necesitar hasta 60 páginas;

b) La periodicidad de la presentación de informes también es diferente; puede ser trimestral, o bienal, o anual;

c) Existen además diferentes tipos de informes. Puede haber informes financieros (mensuales), técnicos, e informes "sobre la marcha de los trabajos" que los gobiernos deben llenar y enviar;

d) Los directores nacionales de los proyectos explicaron con resignación a los equipos de revisión que lo anterior era a veces sólo el comienzo; respecto de algunos proyectos, debían preparar tres informes diferentes: uno para el gobierno, otro para el organismo de financiación de las Naciones Unidas y un tercero para el organismo de ejecución de las Naciones Unidas;

e) Se señaló también que, cuando se trataba de proyectos que abarcaba una amplia zona geográfica, la presentación de informes podía significar tener que reunir, y luego consolidar, trozos de información dispersos en diferentes provincias y zonas remotas cada vez que era necesario preparar informes, cosa que podía hacerse con menos frecuencia;

f) Un ministerio que tiene proyectos con varios organismos de las Naciones Unidas prepara miles de páginas en un período de seis meses; el personal da comienzo al "próximo" tan pronto como ha terminado con "el anterior".

174. En consecuencia, la presentación de informes para la comunidad internacional que se ocupa del desarrollo (incluido el sistema de las Naciones Unidas) se ha convertido prácticamente en una subindustria en muchos países en desarrollo.

E. Adquisiciones

175. En el caso de los proyectos ejecutados por organismos de las Naciones Unidas, la contratación de especialistas, el establecimiento de becas y la adquisición de equipo de valor superior a 20.000 dólares se encuentran centralizadas en las sedes. Existen graves demoras en la materialización de esos insumos. Los funcionarios se quejaron también de que la centralización parecía combinarse con una capacidad insuficiente de la sede, puesto que se daban tantos casos en que los especialistas o el equipo eran inadecuados, o en que se establecían becas nominalmente en instituciones pero sin un control ulterior que asegurara una atención individual a las necesidades de los pasantes. La reglamentación nacional

sobre normalización del equipo básico por lo general no se cumple en las sedes, lo que da como resultado la proliferación de distintas marcas, con las consiguientes dificultades de capacitación y mantenimiento para los gobiernos. En lo que se refiere a las complejas necesidades de algunos proyectos, la experiencia hacía dudar de que el sistema de las Naciones Unidas tuviera los conocimientos actualizados y los contactos internacionales necesarios, sin mencionar la capacidad de atender en forma individual, a nivel de las sedes, a las necesidades de cada país y de cada proyecto dentro de cada país.

F. Carga de trabajo

176. Es indudable que la enmarañada red de procedimientos del sistema de las Naciones Unidas y de otras fuentes de asistencia impone una carga de trabajo excesiva a los gobiernos de los países en desarrollo, que mal pueden permitirse el personal necesario para esos efectos, como queda de manifiesto en los ejemplos siguientes:

a) Uno de los ministerios sectoriales tenía que contratar a unos 25 profesionales con el único propósito de satisfacer los requisitos de presentación de informes de todos los donantes. Uno de los organismos bilaterales requiere la presentación de unas 80 partidas de información cada mes;

b) Una de las organizaciones de financiación de las Naciones Unidas requiere actualmente que se mantenga una estructura financiera que comprende lo siguiente: i) un presupuesto básico; ii) recursos extrapresupuestarios; iii) un presupuesto para la participación en la financiación de los gastos, y iv) un presupuesto para los fondos complementarios, cada uno de los cuales consta, a su vez, de varios componentes;

c) El documento de proyecto y otros requisitos de los organismos especializados y técnicos para los proyectos financiados con fondos propios son comparativamente sencillos y hay indicios de que se ha procurado hacerlos menos engorrosos. Los procedimientos que deben seguir en el plano nacional en su calidad de organismos de ejecución, junto con los gobiernos y los funcionarios nacionales, parecen estar sujetos a complejidades cada vez mayores establecidas por el organismo de financiación.

177. Una vez más se señaló que, debido a esas series individuales de procedimientos complejos, ninguna de las partes tenía personal con el tiempo necesario para dedicar la debida atención a lo que se estimaba lo más importante, a saber, el diseño, la coherencia, el impacto y el carácter sostenible de los proyectos de desarrollo realizados con asistencia externa, como se demuestra a continuación:

a) A nivel de gobierno, los profesionales que han recibido la capacitación técnica necesaria para realizar trabajos de desarrollo gastan su tiempo, en lugar de eso, en llenar papeles para los organismos externos y darles curso;

b) Las oficinas del sistema de las Naciones Unidas en los países tienen que compartir o, en algunos casos, cargar con gran parte del peso de los procedimientos

propios del sistema. Como resultado de ello, los profesionales que se desempeñan como oficiales de programas carecen de tiempo suficiente para realizar análisis previos a la programación, diseñar proyectos sobre la base del método programático y efectuar una vigilancia sustantiva de los proyectos;

c) En los proyectos mismos, los consultores técnicos internacionales jefes y los directores nacionales, que se supone deben cumplir funciones de coordinación de la labor sustantiva, técnica y de vigilancia en el lugar de ejecución, también se ven atrapados, en lugar de ello, en el interminable ciclo de formularios y procedimientos, que algunos de ellos llaman "trabajo de oficina";

d) Por último, en las sedes de los fondos y organismos, la multiplicación de las medidas, los calendarios y los procedimientos impuestos a nivel de los países también genera, irónicamente, su propia carga de trabajo, de manera que la asistencia técnica pasa a ocupar un lugar secundario. Desde el punto de vista de los países, se contrata a más personal en las sedes, pero para ocuparse de los nuevos procedimientos establecidos por éstas, y no para prestar más asistencia sustantiva.

G. Ejecución a nivel nacional

178. Ante el panorama señalado anteriormente, no es sorprendente que los gobiernos y el personal del sistema de las Naciones Unidas destacado en los países exijan una descentralización y una simplificación reales y uniformes de las normas del sistema de las Naciones Unidas, y su armonización con las normas de los gobiernos. No obstante, los gobiernos se quejan también en forma unánime de que las normas y procedimientos especiales para la ejecución a nivel nacional que requieren actualmente dos importantes organismos de financiación son aún más complicados y gravosos, como se señala a continuación:

a) Cada proyecto ejecutado en el país debe ser sometido a comprobación de cuentas, en tanto que se pide a los organismos de ejecución de las Naciones Unidas que sometan a comprobación de cuentas sólo a un pequeño porcentaje de los proyectos que ejecutan. Los servicios gubernamentales de comprobación de cuentas están sobrecargados de actividades de comprobación de cuentas de los programas gubernamentales. Muchos gobiernos señalan que existe una grave falta de lógica en esa norma especial aplicable a la ejecución a nivel nacional, porque cuando al mismo gobierno se le transfieren fondos del mismo organismo financiero a través de los organismos de ejecución de las Naciones Unidas, esos fondos no se someten a comprobación de cuentas;

b) Los organismos de financiación de las Naciones Unidas requieren que los gobiernos abran una cuenta especial en moneda convertible para cada proyecto ejecutado a nivel nacional. Luego se transfiere un anticipo trimestral, pero sobre la base de lo solicitado respecto de cada renglón del presupuesto; los organismos de ejecución de las Naciones Unidas, en cambio, reciben una suma global como anticipo trimestral para todos los proyectos que ejecutan y dondequiera que los ejecuten;

c) Se han introducido complicaciones especiales similares en las normas sobre adquisiciones para los proyectos ejecutados a nivel nacional, y para los sistemas de presentación de informes sobre esos proyectos.

179. Los oficiales de la mayoría de los países se expresaron en términos inequívocos respecto de su experiencia en la materia:

a) Algunos señalaron que, desde luego, si los organismos de financiación de las Naciones Unidas establecían procedimientos especialmente complejos y engorrosos para la ejecución a nivel nacional, les era fácil afirmar luego que esa modalidad era difícil de ejecutar;

b) Algunos observaron (al igual que los funcionarios de las Naciones Unidas destacados en los países) que últimamente las normas se habían vuelto aún más complejas; que se había denegado a las oficinas de los países la contratación de personal adicional para que ayudara a cumplirlas, y que las sedes habían centralizado nuevamente algunos procedimientos;

c) El número de casos citados de dificultades en la contratación de especialistas calificados nacionales debido al nivel de las remuneraciones es suficiente para justificar un nuevo examen detallado de esta cuestión;

d) Como en el caso de una de las organizaciones todos los proyectos ejecutados a nivel nacional deben ser aprobados en su sede, los oficiales citaron casos concretos en que, debido a las graves demoras experimentadas en la obtención de la aprobación correspondiente, se habían visto obligados a aceptar que un proyecto fuese ejecutado por un organismo de las Naciones Unidas, cosa que de otro modo habría sido innecesaria, debido a que podía obtenerse rápidamente su aprobación porque sus costos se hallaban dentro de los límites de las facultades de aprobación correspondientes al país;

e) Por último, como se observó anteriormente en este informe, un gobierno tomó la decisión, durante la visita de un equipo de revisión, de abandonar totalmente las solicitudes de ejecución nacional, exclusivamente porque había llegado a la conclusión de que sencillamente no valía la pena distraer de sus labores a tantos funcionarios para que se ocuparan de los procedimientos exigidos. El ministerio pertinente contaba con los servicios de un contador para todas las transacciones gubernamentales, pero se vio obligado a contratar a un segundo exclusivamente para que se hiciera cargo de unos pocos proyectos ejecutados a nivel nacional, y no podía ocuparse de otros nuevos debido a los procedimientos requeridos.

H. Conclusiones

180. Los equipos de revisión se encontraron con frecuencia con un panorama desalentador en lo que respecta a los procedimientos de la cooperación para el desarrollo:

a) Debe asegurarse una responsabilidad adecuada, pero es el objetivo de desarrollo el que debe gobernar los procedimientos y ser facilitado por éstos, y no a la inversa;

b) El desarrollo significa trabajar con escasos recursos. Es perjudicial para el desarrollo imponer normas administrativas que, lejos de liberar recursos humanos para que puedan realizar las labores sustantivas y técnicas, distrae esos recursos cada vez más. Debe evaluarse adecuadamente la relación costo-beneficio de los procedimientos en esas condiciones;

c) El desarrollo requiere una coordinación óptima. La existencia de procedimientos diferentes y discordantes constituye un grave obstáculo para la coordinación efectiva a nivel del país;

d) La ejecución a nivel nacional es la modalidad ideal para fortalecer las capacidades de los países en desarrollo y reducir su forzada dependencia. Algunos fondos de las Naciones Unidas y muchos organismos bilaterales han demostrado que ello es totalmente posible. Es preciso simplificar y descentralizar las normas y procedimientos para esta modalidad de ejecución.

181. Por consiguiente, todos los interesados deben prepararse urgentemente de asegurar que todas las entidades de las Naciones Unidas que se ocupan de actividades operacionales eliminen los trámites burocráticos de las actividades sustantivas de desarrollo, armonicen sus normas y procedimientos entre sí y con cada gobierno, y descentralicen la ejecución y la autoridad real, delegándolas en los países.

182. El desarrollo entraña riesgos. Exige creatividad, innovación y sensibilidad a la cultura local. Desde luego, requiere una gestión racional, pero diseñada en el lugar en que se realiza el trabajo, que es el país, y no en sedes distantes. Como dijo un representante de las Naciones Unidas a un equipo de revisión, "sólo mediante la descentralización y el conocimiento del país pueden aplicarse técnicas adecuadas de gestión".

IX. COORDINACION Y COHERENCIA

183. Los equipos de revisión encontraron un grado elevado de interés por la coordinación y la coherencia, lo que corrobora otras muchas indicaciones de que se ha incrementado sobremanera la percepción de la necesidad de estos elementos tan difíciles de encontrar en el proceso de desarrollo: esta percepción incrementada se manifiesta en los gobiernos, en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas y en el resto de la comunidad que se ocupa de la cooperación para el desarrollo. La prolongada interrupción del verdadero progreso se reflejó en un escepticismo inicial, pero tan pronto como se persistió en la idea y se explicó que la Asamblea General estaba ocupándose muy seriamente del problema, todos los interesados multiplicaron opiniones e ideas. La escasez de fondos para el desarrollo frente a una deuda externa tan enorme, el historial de tantos proyectos aislados que "no se sabe a dónde fueron a parar", y la inmensidad de las necesidades de coordinación para hacer frente a problemas como la degradación

ambiental cuya importancia se percibe más claramente en la actualidad, hacen que aumente la preocupación por la coordinación en el plano nacional de igual manera que por la coordinación en la Asamblea General o en las reuniones de donantes.

184. Una razón adicional para mejorar la coordinación la proporcionó, como siempre, la irónica experiencia del sistema cuando se enfrenta con situaciones de emergencia fuera de lo corriente. En la mayor parte de los países que visitaron los equipos de revisión los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y todas las demás personas que trabajaban para el sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, se han enfrentado recientemente con situaciones de emergencia tan graves como los trastornos civiles masivos provocados por los traficantes de drogas (Colombia), la sequía (Etiopía, India y el Níger), un terrible huracán (Jamaica), y las extensas devastaciones provocadas por años de guerra civil (Uganda). En opinión de los gobiernos y de las comunidades locales de diplomáticos y de donantes, la respuesta del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas a todas estas emergencias ha sido digna de mención. Sus rasgos comunes han sido la rápida institución de sistemas de información y de estudios individuales sobre las necesidades de importancia, operaciones de emergencia bien coordinadas en respuesta a las peticiones de los gobiernos, que en muchos casos contribuyeron a salvar muchas vidas humanas y muchos recursos naturales, e iniciativas de asistencia técnica para el seguimiento desarrolladas con prontitud y eficiencia.

185. En las mencionadas circunstancias, no cabe plantear problemas por cuestiones de "mandatos" o de "jurisdicción"; el personal que presta sus servicios en el plano nacional tiende más bien a mancomunar sus esfuerzos sin temor a lo que puedan pensar las distintas sedes de las organizaciones, o sea que prevalecen la inteligencia y el espíritu innovador sobre el terreno; en cuanto a los representantes de los donantes, pueden percibir el papel único que corresponde al sistema de las Naciones Unidas y a su asociación especial con el gobierno y con el país. Esta experiencia provoca invariablemente la misma pregunta en todos los interesados: si se puede actuar así en caso de emergencia, ¿por qué no se puede actuar de la misma manera en lo que se refiere al desarrollo? Al fin y al cabo la pobreza y la subcapacitación constituyen emergencias humanas, aunque sean menos vívidas, menos conocidas y más prolongadas.

186. Puede contestarse de tres maneras a la pregunta. Una de ellas es que una emergencia en el plano nacional constituye un gran elemento descentralizador: el personal local obra a menudo sin esperar a recibir instrucciones de una sede que no puede ni siquiera empezar a considerar qué instrucciones tiene que dar sin antes recibir información de las personas que son las que normalmente dan las instrucciones. La segunda respuesta es corolario de la primera, y es que la emergencia puede ser asimismo un elemento de gran coordinación: el personal local, que en general desea siempre coordinar porque se siente muy próximo a las necesidades humanas, se siente en la obligación y con la capacidad de correr mayores riesgos frente a las sensibilidades de la sede.

187. La tercera contestación puede ser igualmente importante en la búsqueda de los motivos que expliquen el problema eterno del desarrollo. A causa de la estructura de carácter separatista e incluso competitiva que han concedido al sistema de las Naciones Unidas los gobiernos, la finalidad que prácticamente se ha asignado al

sistema, las órdenes que prácticamente se han dado a su personal, es que se pase más tiempo discutiendo quién ha de coordinar a quién (si ha de ser coordinado), y menos tiempo determinando qué es lo que necesita coordinación. En casos de emergencia, sin embargo, el "¿qué es lo que hay que coordinar?" es mucho más apremiante y, en principio al menos, el "¿quién tiene que coordinar?" puede resultar molesto.

A. Coordinación en el desarrollo

188. A los efectos del presente análisis quizá convenga recordar qué es lo que requiere coordinación en las actividades operacionales para el desarrollo realizadas por el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas. La mejor manera de definirlo consiste en proceder a partir del nexo con la emergencia silenciosa del desarrollo, a partir de la articulación con la pobreza y la subcapacitación:

a) La pobreza está estrechamente coordinada y se limita a disfrutar con malicia y complacencia cuando se hace algún esfuerzo por horadar sus baluartes en un solo punto muy específico (por ejemplo, se puede facilitar agua de beber segura, pero así no se eliminará la gastroenteritis y quizá el agua no siga siendo segura al cabo de algún tiempo, si el entorno es insalubre como consecuencia de los excreta humanos, o de otras fuentes de enfermedad, o de la contaminación química). Por consiguiente, la planificación en las intervenciones para el desarrollo tiene que hacerse de forma coordinada, en el interior de "sectores" y más frecuentemente a través de ellos. En todas partes se reconoce cada vez más que esto requiere el tipo de análisis multidisciplinario, de planificación estratégica y de enfoque programático que se ha examinado ya;

b) Para que la asistencia consultiva del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas a los gobiernos en relación con los mencionados procesos resulte efectiva, será preciso que las capacidades analíticas del sistema - que se reparten entre organizaciones que los Estados Miembros han estructurado por separado - se coordinen de forma adecuada;

c) Siguiendo un enfoque exógeno a partir del punto de convergencia con la pobreza, la asistencia material a los países en desarrollo en apoyo de sus intervenciones para el desarrollo tiene que quedar debidamente integrada en sus propios planes y programas nacionales de desarrollo si se quiere que revista la eficacia óptima. Por consiguiente, la programación de esos fondos, conocimientos, equipo y capacitación y su inversión en proyectos tiene que estar coordinada por los gobiernos. Ahora bien, los gobiernos de los países en desarrollo no tienen todos el mismo grado de capacidad para efectuar dicha coordinación. Incluso en los casos en que la tengan, los gobiernos desean que el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas ofrezca sus recursos de forma ya coordinada. Cuando la mencionada capacidad es menor, los gobiernos siguen pidiendo al sistema de organizaciones de las Naciones Unidas que desempeñen un papel operacional activo en dicha coordinación, y son los primeros en decir que las actividades no podrán ser eficaces si el propio sistema de organizaciones de las Naciones Unidas está mal coordinado. Un primer ministro adjunto expresó el firme deseo de que el sistema

de organizaciones de las Naciones Unidas ayudara a coordinar toda la asistencia exterior pero añadió: "Claro está que, antes que nada, tendrán ustedes que coordinar su propio sistema". Las nociones anteriores de "adicionalidad" a través de diferentes cauces de financiación parecen ser cada vez menos comunes, por considerarse que no justifican la carga para los recursos humanos nacionales que representa la tramitación separada de corrientes de recursos actuales y previstos del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas (junto con las numerosas y diferentes corrientes procedentes de los donantes);

d) También es necesario coordinar mucho mejor los proyectos que reciben apoyo del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas. A menudo no se aprovechan oportunidades que se prestaban a un refuerzo mutuo de resultados creativos, incluso a la amalgama de proyectos financiados por fuentes diferentes. El personal participante está al corriente de esto;

e) Hay que coordinar los proyectos especiales. La eterna adición de proyectos no prioritarios o de baja prioridad como consecuencia de una coordinación inadecuada suscita también con frecuencia cada vez mayor la opinión de que quizá no valga las "adicionalidades" que de ella pudieran resultar. Un coordinador de la ayuda, que desempeñaba una función de importancia en un gobierno perfectamente equipado para encargarse de su propia coordinación, hizo observar que una estructura única y unificada del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas en el país ayudaría sobremedida a aliviar este fenómeno. Más de un coordinador residente ha indicado que los proyectos financiados a base de fondos en fideicomiso aportados por donantes especiales acaban a menudo cuando se agotan los fondos del donante, recurriéndose entonces a los servicios locales del PNUD (o de cualquier otro fondo de las Naciones Unidas) para que sigan prestando apoyo.

189. Para los representantes y el personal del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas que trabajan en el exterior, la cuestión de la coordinación del sistema de las Naciones Unidas reviste inevitablemente un aspecto diferente según que la persona se halle en la oficina del PNUD o no. Pocas personas de las oficinas del PNUD opinan que la fórmula del coordinador residente de las Naciones Unidas ha aportado alguna ventaja hasta ahora. El comentario típico suele ser: "Lo único que se ha conseguido es complicar aún más lo que todos estábamos procurando hacer cuando la fórmula no existía", aunque al mismo tiempo se reconocerá que no se puede conseguir gran cosa con las actuales estructuras y con la falta de una política expresada uniformemente por los Estados Miembros. El resto del personal del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, si cabe recurrir a una generalización, se enfrenta con un dilema: por una parte, la conciencia impaciente de que tiene que ser posible coordinar mejor las cosas, y por otra parte, la conciencia no menos impaciente de que la presente política no es tampoco la que esperan que llegue a ellos desde las sedes de sus organizaciones. Los equipos de revisión han oído frecuentemente decir al personal que aunque la mezcla de aptitudes sobre el terreno sea la mejor que cabe alcanzar, las actividades de coordinación iniciadas en el plano local no pueden ir más que hasta cierto punto: "Más allá, lo único que puede suceder es lo que se decida en la Sede".

190. La mayor parte de los representantes de los donantes bilaterales y multilaterales con los que se entrevistaron los equipos de revisión manifestaron un firme apoyo por las funciones de coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a pesar de lo cual existe cierto grado de competitividad entre los organismos donantes bilaterales en lo que se refiere a los proyectos susceptibles de llamar la atención o de obtener consecuencias importantes. Los entrevistados habían percibido también la dicotomía entre los servicios sobre el terreno y la Sede, y el Embajador indicó que "los servicios sobre el terreno estaban trabajando" y que para mejorar aún más sus actividades "las primeras medidas debían adoptarse a nivel de la sede". Los donantes bilaterales parecen percatarse cada vez más de que la relación de asociación multilateral entre el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas y los gobiernos es lo que mejor puede permitir la elaboración de decisiones gubernamentales en favor de importantes proyectos de desarrollo, a los que podrían adherirse después con mayores garantías de éxito. En algunos casos los representantes de las instituciones prestatarias opinaron de la misma manera.

B. ¿Quién debe coordinar?

191. La pregunta ¿quién debe coordinar? es realmente importante una vez que se haya tratado debidamente la pregunta "¿Qué es lo que hay que coordinar?". Se han sostenido debates muy interesantes acerca de quién es el más apropiado para desempeñar mejor las funciones de coordinación de las Naciones Unidas que piden los gobiernos. Una respuesta común, que quizá reflejaba la mayor atención prestada a este asunto en los últimos años, es que todos tienen que coordinar; qué, por definición, nadie puede hacerlo por su propia y exclusiva cuenta. El concepto de núcleos de coordinación sobre temas de zonas de desarrollo integrado ha adquirido más fuerza que en el pasado, pero también existe acuerdo común en que alguna persona deberá gestionar y correlacionar todas las formas de coordinación, aunque para ello tenga que delegar funciones en sus colegas.

192. Los debates acerca de la función del "poder del dinero" en cuanto a la persona que deba coordinar son ahora más abiertos que antes, porque, por una parte, el Banco Mundial ha aumentado sus representaciones en los países, y, por otra parte, en muchos países el UNICEF y/o el PMA han alcanzado casi o incluso han superado el volumen de asistencia que presta el PNUD. Es imposible resumir este tipo de debate, como si hubiera tenido lugar en un órgano constituido, pero las opiniones que se exponen a continuación son quizás las que prevalecen:

a) El poder del dinero (y la condicionalidad) del Banco Mundial es algo que prácticamente todo el mundo acepta, pero eso no parece bastar para poder tener una idea clara de que el Banco Mundial deba asumir automáticamente las funciones en curso de coordinación pública en apoyo del gobierno. En general, parece pensarse que son las Naciones Unidas - más débiles en términos de poder monetario, pero más fuertes en términos de incondicionalidad - las que deben desempeñar las funciones de coordinación que cada gobierno desea. Incluso algunos funcionarios del Banco Mundial han indicado que no les gustaría que el Banco tratara de asumir ese papel;

b) La opinión predominante sigue siendo que el PNUD, que es el elemento central más amplio del grupo de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que facilitan financiación, es el que más se aproxima a idea del coordinador "obvio". Ahora bien, no se sabe con demasiada claridad si la gente piensa en el "PNUD" o si piensa en la función del coordinador residente de las Naciones Unidas, y siguen asimismo las conjeturas acerca de la conveniencia de que dicho funcionario tenga funciones directas de gestión.

C. Los dos aspectos de la coordinación

193. De todo lo antedicho se deduce que las necesidades reales de coordinación en el campo de las actividades operacionales se centran en el plano nacional pero que para atenderlas plenamente se necesita una coordinación concomitante dentro del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas a nivel mundial, a nivel de las sedes, y a nivel de los órganos rectores, de la siguiente manera:

a) En los países cuyo gobierno carezca quizá de las aptitudes interdisciplinarias necesarias y que por lo tanto tenga que pedir ayuda para el análisis de situaciones y para formular las opciones posibles, quizá se requiera una respuesta coordinada a nivel de varias sedes (posiblemente regionales) en cada caso;

b) Si los recursos financieros de que un país dispone con cargo al sistema han de estar sincronizados con el ciclo de planificación del país, se precisará el acuerdo de las sedes comunes;

c) Para que pueda mejorarse la programación de la totalidad de los recursos del sistema de las Naciones Unidas dentro del proceso de programación nacional del desarrollo en un país, es preciso que numerosas entidades del sistema coordinen su decisión de obrar en tal sentido y que acepten el funcionamiento de semejante sistema genuinamente de las Naciones Unidas con alguien del sistema que oriente al gobierno, verosíblemente el coordinador residente de las Naciones Unidas;

d) Y si la consideración obvia y práctica para que haya coordinación es que exista una estructura unificada del sistema íntegro de las Naciones Unidas a nivel del país, esto requerirá también un acuerdo en cuanto a la coordinación a nivel mundial.

D. "Autoridad" y coordinación

194. La mayor parte de esas consideraciones (e incluso más, en algunos casos) fueron respaldadas por la Asamblea General en su resolución 32/197 hace 12 años. En el plano nacional, la instrumentalidad fundamental de todas esas actividades de coordinación se estipuló que fuera el funcionario designado quien, tras cuatro años de negociación, tendría derecho al cargo de coordinador residente de las Naciones Unidas. Cuando se comprobó que esta idea no bastaría para conseguir la necesaria coordinación mejorada, una serie de resoluciones de la Asamblea General y de otros órganos pidieron que se aumentara la "autoridad" del coordinador residente.

195. Las revisiones han confirmado que este concepto basado en la "autoridad" no funcionaba bien. El panorama que se desprende de las revisiones es un reflejo fiel de lo que se sabe en general acerca de esa cuestión:

a) Muchos coordinadores residentes pueden alcanzar una coordinación relativamente buena en algunos de los sectores más fáciles. Ahora bien, esto no se debe a la aceptación de la "autoridad" en un sentido jurídico, sino al hecho de que cada uno de los representantes de las demás autoridades del sistema de las Naciones Unidas aceptan el liderazgo del coordinador o de la coordinadora debido a sus cualidades intelectuales, a su personalidad, a sus dotes de iniciativa en el diálogo sustantivo con ellos, así como a su aptitud para "suscitar" la colaboración. Las mismas cualidades esenciales influyen en la perspectiva que tiene el gobierno acerca de la función del coordinador residente;

b) Ahora bien, la relación necesaria entre el personal del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas es absolutamente recíproca. Si el personal superior de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas carece de aptitudes para reconocer el liderazgo intelectual, o no posee una personalidad colaboradora, o tiene miedo de desempeñar funciones de coordinación a no ser que le vengan dictadas de la sede, el coordinador residente será un instrumento sin valor por bien equipado que esté. En un país las facultades de poder del coordinador residente han invertido su signo, que de negativo ha pasado a positivo, con el cambio de un solo mandato, y los signos parecen indicar que el nuevo coordinador residente podrá superar la herencia negativa que recibió. En otro país, un sencillo cambio en la representación de uno de los organismos principales ofrece perspectivas de colaboración mejor que la que se había obtenido desde hace muchos años;

c) Después de haber tomado nota de un cierto volumen de reciprocidad, cabe decir que todos los informes ponen de evidencia que corresponde al coordinador residente la función de "obtener el máximo" de todos sus colegas. Cuando la coordinación no ha bastado para alcanzar un nivel mínimo, la causa ha solido ser una falta de autoridad intelectual y de la personalidad apetecida incluso para comenzar a animar a los colegas a que acepten el liderazgo de otro colega. Al no haber recibido instrucciones de la sede pidiéndoles que acepten la autoridad del coordinador o de la coordinadora nacional en cuestiones jurídicas, algunos de los mencionados colegas se niegan "a ser coordinados" por diversas razones o han reaccionado con firmeza a los intentos de afirmar dicha autoridad sobre ellos de formas puramente formalísticas.

196. El fracaso de la prescripción de "autoridad" que se deriva de las variantes antes mencionadas no debe sorprender. La autoridad para el coordinador residente, en el sentido puramente jurídico, sólo puede emanar de una autoridad jurídica de nivel más elevado, pero debido a la manera en que los gobiernos han construido el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, el Secretario General y sus representantes no tienen dicha autoridad jurídica sobre partes muy importantes y poderosas del sistema que poseen su propia soberanía. Como el Secretario General carece asimismo de dicha autoridad conferida, sólo se podría aplicar el sistema, tal como está estructurado en la actualidad, si todos los gobiernos pudieran

coordinar sus propias expresiones de política y pudieran reiterar, por conducto de sus delegaciones en todos los demás foros del sistema, lo que la Asamblea General les ha pedido. Es evidente que esto no ha sucedido así.

E. La coordinación hasta ahora

197. En el contexto de lo antedicho, es importante saber con claridad lo que el mejor liderazgo de coordinación - liderazgo, no autoridad - puede conseguir en la actualidad, y cotejarlo con los objetivos fundamentales que se han indicado anteriormente:

a) En el mejor de los casos, ha habido casos ejemplares en que los sectores pertinentes del sistema han trabajado junto con los gobiernos en un ejercicio de análisis multidisciplinario y de formulación de estrategias. Esto indica lo que se puede hacer, más bien que lo que se hace en general;

b) La coordinación comienza con el reparto organizado y continuo de información, y así ha quedado reconocido en los debates sostenidos entre organismos. Ha habido muchos casos de organismos que estaban dispuestos a compartir datos sobre el desarrollo y otras informaciones por conducto del coordinador residente. Ahora bien, cuando se ha procurado llevarlo a la práctica, se ha insistido acerca de los equipos de revisión (y se insiste en los informes de otros países) que el sistema de las Naciones Unidas no tiene la dotación de personal y la estructura a nivel de los países que le permitiría aprovechar de la mejor manera posible y de forma continua la información reunida. Como hizo notar un coordinador: "Los datos, aunque inunden mi mesa, no valen para nada: alguien tiene que disponer de tiempo suficiente, sin tener que interrumpir su trabajo para ocuparse de la labor cotidiana administrativa relacionada con el proyecto, para organizar y analizar los datos a fin de que todos nosotros podamos ver qué oportunidades y necesidades de coordinación existen";

c) En el mejor de los casos, el coordinador residente desarrollará un programa reiterado de reuniones con todos los elementos del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas en el país, cuidándose de que el programa de las reuniones sea sustantivo, en vez de que cada uno se limite a decir a los demás lo que, de todos modos, va a hacer, organizando al mismo tiempo grupos de tareas apropiados para que se ocupen de las necesidades conjuntas administrativas y logísticas, de los intentos encaminados a compartir mejor los locales, etc. Esta disposición, que en la actualidad recibe también el apoyo de las organizaciones, no se lleva a la práctica en todos los lugares y basta con que sea nombrado un solo representante residente del PNUD/coordinador residente de las Naciones Unidas que sea puramente formalista o que esté apegado a la letra del reglamento para destruir durante largo tiempo la buena atmósfera necesaria para que las reuniones sean fructuosas. Al mismo tiempo, si otros funcionarios superiores del sistema de las Naciones Unidas siguen también al pie de la letra el reglamento, el resultado será que las reuniones no tendrán más que un valor puramente formalista;

d) Hay diversas fórmulas para organizar las reuniones. Algunos coordinadores residentes eficaces promueven la rotación de la presidencia y de

los países en que se celebran las reuniones del sistema de las Naciones Unidas. Algunos indican que, para que la coordinación sea sustantiva y esté orientada hacia el programa, a menudo es mejor convocar reuniones en las que sólo participen los organismos directamente interesados en un programa determinado de desarrollo, para comunicar después los resultados en las reuniones a nivel de todo el sistema;

e) Aparte de algunos primeros frutos obtenidos a base de las iniciativas del Comité Consultivo Mixto sobre Políticas, ha sido la coincidencia casual de personalidades con enfoques análogos y la capacidad de pensar en términos que rebasen los límites de la propia situación, lo que se ha traducido en una programación coordinada y adecuada de proyectos. Incluso en esos casos, no existe una concepción firme de las políticas fundamentales del sistema de las Naciones Unidas que todo el personal del sistema deba intentar enérgicamente aplicar;

f) En los mejores ejemplos de clima de coordinación, ha habido buenas consultas preliminares acerca de los programas por países. También ha habido misiones de análisis sectorial para las revisiones de los programas por países. Ahora bien, el que los programas por países se puedan sincronizar - y aún más, el que se puedan sincronizar con el ciclo de desarrollo nacional del propio país - es algo que depende más de la casualidad que de la política seguida cuando la sede de que se trate no ha dado instrucciones directas para obrar en tal sentido;

g) El grado en el que el coordinador residente pueda "capturar" proyectos separados propuestos y financiados en régimen fiduciario por organismos de las Naciones Unidas, y procurar conseguir que encajen en las prioridades convenidas por el gobierno - y que las apoyen - para la actividad del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, puede variar mucho. Así puede suceder si el representante de un organismo desea sinceramente conseguir el máximo efecto de incremento y está dispuesto a arrastrar las reacciones de su sede; estas son cualidades que existen entre los representantes de organismos a nivel de los países. También puede suceder cuando el donante multilateral o bilateral insiste en verificar antes que nada la situación con el coordinador residente. También puede suceder - y no deja de ser irónico - si el organismo de que se trate tiene que pedir a la oficina del PNUD que administre dicho proyecto. No sucede como consecuencia de ninguna directiva de política establecida a nivel de todo el sistema, ni siquiera sucede generalmente en relación con los fondos asociados que administra el PNUD.

F. Conclusiones

198. El cuadro que se acaba de pintar tiene color de esperanza, pero también contiene algunos elementos que apuntan irremisiblemente hacia las actividades que habrá que llevar a cabo para conseguir progresos efectivos. En la coyuntura actual, mucho depende de las iniciativas que los gobiernos de los Estados Miembros deseen adoptar para preparar al sistema de organizaciones de las Naciones Unidas para las responsabilidades aún más complejas que afrontará en el decenio de 1990 y años siguientes. La gama de opciones hace tiempo que se ha fijado ya mediante estudios anteriores encargados por la Asamblea General. Todos ellos presuponen que una reestructuración efectiva y una coordinación mejorada en el plano mundial, a nivel de las diferentes sedes, se reflejarán a nivel de los países.

199. Las revisiones confirman que existe un clima mejorado en cuanto a la actitud de los gobiernos y del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, de realizar serios esfuerzos por conseguir una coordinación mejor. Las fuerzas que probablemente han dado lugar a este clima mejorado parecen incluir una apreciación mucho mayor de la naturaleza compleja y holística del proceso de desarrollo y de la rigidez de las estructuras verticales tradicionales del sistema - calcadas de las estructuras de los sistemas de los gobiernos - frente a un antagonista tan resistente en su coordinación como es la pobreza. La conciencia de la escasez de los recursos para la cooperación en las actividades de desarrollo y del ambiente económico exterior adverso en que los países en desarrollo tienen que desenvolverse para progresar, son otros tantos factores coadyuvantes. A todas estas influencias hacia el mejoramiento de la coordinación se añade en la actualidad el reciente reconocimiento, cuya comprensión ha aumentado en términos exponenciales, de la amenaza tenaz y sistemática contra el entorno natural finito que plantean la tecnología moderna e ilimitada, los "modelos" de desarrollo presuntivos, y el incremento de la población. Cabe citar en último lugar, aunque esto no significa que sea menos importante, que los millares y millares de funcionarios del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas que trabajan en actividades para el desarrollo en todo el mundo dan muestras de idealismo y de voluntad, a pesar de todas sus frustraciones, y están impacientes por obtener las estructuras mejoradas y los demás recursos con los que saben que podrán efectuar un trabajo mejor para los pueblos que procuran ayudar.

200. La principal perspectiva de este informe está a nivel de los países. La clara implicación de la historia de las reformas intentadas que comenzaron a nivel global y que se supone que se reflejan en términos operacionales a nivel de los países es que, para cuando se han formulado todos los compromisos a nivel mundial, poco queda de importante a disposición de los países en desarrollo. Se adoptan elementos aislados de reforma, sin los correspondientes elementos que los refuerzan, y el resultado es, como es natural, una estructura inherentemente débil. Cuando estos amagos truncados de reforma demuestran que no funcionan debidamente, el nivel mundial procura prescribir recetas para que funcionen, con lo que se consume mucho más tiempo y se sobrecarga aún más el sistema. Por eso se tiene la intención de concluir este informe con un panorama que invierta la secuencia histórica - es decir, que empiece con lo que se necesita a nivel de los países - y que enuncie lo que se puede conseguir por lo menos a dicho nivel, en un sector en que el precio del fracaso en la organización del ataque coordinado contra la pobreza lo pagarán centenares de millones de seres humanos.

X. ORGANIZACION DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN LOS PAISES

201. Se intentará aquí describir las condiciones ideales para unas actividades operacionales en los países más coherentes y eficaces en función de los costos.

A. Principios

202. Las actividades operacionales se basan en varios principios, cuya elaboración es más importante porque la Asamblea General, con razón, atiende ahora mucho más a las actividades en cada país:

a) Los Estados Miembros pueden convenir en que, por mucho tiempo que requiera la negociación de las reformas escogidas para todo el sistema de las Naciones Unidas, las disposiciones que los países en desarrollo necesitan ahora del sistema en cada país deben aplicarse inmediatamente;

b) Las reformas en materia de organización, procedimiento y personal en los países deben permitir y facilitar varias características comunes de las actividades operacionales, pero no puede haber un "modelo" único. Las reformas deben ser lo bastante flexibles para satisfacer las diferentes necesidades de cada país en desarrollo y las variaciones de esas diferentes necesidades. La pobreza debe prevalecer siempre sobre la rigidez burocrática;

c) Es una prerrogativa del gobierno de cada país indicar cómo desea que el sistema de las Naciones Unidas se despliegue en su cooperación al desarrollo;

d) En relación con las debilidades del sistema de las Naciones Unidas en materia de actividades operacionales, no hay ningún santo institucional perfecto ni ninguna organización solamente pecadora; ni existe nada sacrosanto respecto a la estructura actual en los países;

e) Los funcionarios de la Sede deben considerar las reformas con esa perspectiva. Lo conveniente y adecuado a escala mundial puede obstruir peligrosamente el desarrollo en algunos países. Puede preservarse la "identidad" internacional a los efectos de la movilización de recursos, pero los prejuicios institucionales fomentan la pobreza;

f) En varios países, se consideró que los funcionarios de nivel superior y mediano de la sede en las esferas de la gestión, la administración y la elaboración de políticas estaban desconectados de la realidad y demasiado alejados de las operaciones en los países para comprender los problemas de la gestión cotidiana de los programas. Varios interlocutores sugirieron que esos funcionarios no sólo debían visitar más a menudo las oficinas en los países y los proyectos de actuación, sino que incluso podían beneficiarse de pasar varias semanas en un país determinado, participando directamente en la aplicación de los programas con los funcionarios nacionales y el personal de las Naciones Unidas. Esa idea parece excelente;

g) Los argumentos en favor del mantenimiento de estructuras organizacionales separadas en los países son simplemente indefendibles cuando todos los hechos prueban la necesidad de reunir lo más estrechamente posible los escasos recursos en materia de cooperación, y cuando se demuestra cada vez más claramente que las demarcaciones entre "sectores" - o "temas" diferentes del pasado - son artificiales. No obstante, cada organización del sistema de las Naciones Unidas puede pedir que la unificación en los países lleve positivamente a una mejor utilización de sus capacidades intelectuales, no a un dominio embotador y formalista;

h) Las capacidades humanas del sistema de las Naciones Unidas son su instrumento más precioso en las actividades operacionales. La estructura que parezca más apropiada en los países puede resultar poco mejor que la que ahora

existe, si no se hace una inversión proporcionada para aportar una dirección intelectual de mayor calibre - que no existe en cada país - y para reajustar y alimentar entonces continuamente todos los demás recursos humanos del sistema de las Naciones Unidas;

i) Los funcionarios empleados por el sistema de las Naciones Unidas para realizar actividades operacionales en los países en desarrollo no están allí como parte de una estructura global de tal tipo de empleados en todos los Estados Miembros, pues esa estructura no existe. Son trabajadores temporeros en pro del desarrollo; su labor prioritaria es hacerse innecesarios, ayudando a fortalecer capacidades equivalentes en el propio país. La reforma de la organización en los países debe tender a la racionalización del conjunto total de puestos en torno a funciones modificadas; la dotación de personal de la oficina del país para varias funciones debe reducirse a medida que se amplíen las capacidades nacionales para hacerse cargo de ellas.

203. Estos principios se ofrecen como bases de las reformas necesarias en materia de estructura, procedimiento y personal del sistema de las Naciones Unidas en los países, comenzando por el personal. El reto esencial lo constituye aquí la petición de la Asamblea General, en el párrafo 23 de su resolución 42/196, de que se determinen "los recursos que necesitan los coordinadores residentes para desempeñar sus funciones, que van en aumento, teniendo en cuenta las situaciones nacionales diferentes".

B. Un nuevo equipo al servicio del desarrollo

204. Los actuales exámenes y otros informes contemporáneos evidencian que el sistema de las Naciones Unidas en los países debe reorganizarse, a fin de satisfacer mejor necesidades que son superiores y anteriores a los proyectos y que a su vez mejorarán su labor en los proyectos. Se requiere un nuevo tipo de equipo al servicio del desarrollo.

205. Su composición debe ser diferente para cada país; debe atender a las necesidades de servicios del sistema de las Naciones Unidas expresadas por cada país en desarrollo en un momento determinado. Sin embargo, la estructura general puede describirse bastante claramente.

206. El coordinador residente de las Naciones Unidas debe ser el líder intelectual y el animador de lo que puede denominarse un equipo creado de líderes y coordinadores. No se trata de un juego de palabras. Establece la prescripción de una "dirección de equipo" que faltaba en las definiciones anteriores, que suponían normalmente que el problema consistía simplemente en establecer que cualquiera que fuera el representante residente del PNUD debía ser primus inter pares entre todos los funcionarios que también estuvieran en el país, separadamente seleccionados y asignados por otras organizaciones y organismos del sistema.

207. Las funciones primordiales de un equipo creado, y no accidental, serían proporcionar al gobierno un asesoramiento y un diálogo permanentes en materia de programación multidisciplinaria, por encima y antes de la formulación de proyectos concretos, y después complementar esa labor:

a) El equipo ayudaría a los gobiernos a planificar y elaborar los análisis de la situación cuya necesidad crucial se ha descrito anteriormente. El miembro del equipo más calificado en una esfera concreta del desarrollo sería el líder y el coordinador de esa actividad;

b) Al iniciarse cada nuevo ciclo de planificación nacional, el equipo ayudaría al gobierno a identificar los elementos de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas en ese plan nacional y, cuando el gobierno lo solicitara, procuraría también garantizar una reunión óptima de otra asistencia externa en el plan nacional;

c) El equipo proporcionaría la estructura multidisciplinaria de planificación para la formulación, en primer lugar, de programas encaminados a resolver unas necesidades plurisectoriales y sectoriales determinadas y, después, los proyectos encuadrados en esos programas que habría de apoyar el sistema de las Naciones Unidas y, si se solicitara, ayudaría también al gobierno a identificar todos los demás insumos externos posibles;

d) Una de las funciones fundamentales del equipo sería ayudar al fortalecimiento y la utilización óptima de las capacidades nacionales, ante todo para la elaboración y la gestión por el gobierno de los procesos de desarrollo y la coordinación de la cooperación externa. El equipo sería un nuevo e importante recurso encaminado a la aceleración de la ejecución nacional. También sería un nuevo centro creativo de coordinación para ayudar al país a compartir sus propias capacidades con otros países en desarrollo y a aprovechar las de esos países (CTPD y CEPD);

e) El equipo actuaría también como una fuente fundamental permanente de asesoramiento en materia de planificación (y resolución de problemas) en relación con los factores sistémicos en el proceso de desarrollo, tales como la preservación y la restauración ambientales, la mujer en el desarrollo, la participación y el apoyo populares, la preparación para casos de desastre, etc. Un miembro clave del equipo podría ser designado como líder y coordinador para todo el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los aspectos sociales del desarrollo;

f) El equipo proporcionaría, además, información multidisciplinaria pertinente para la evaluación provisional y definitiva de programas y proyectos, tanto los apoyados por el sistema de las Naciones Unidas como cualesquiera otros que el gobierno pudiera designar.

208. La composición de este nuevo tipo de equipo se establecería para cada nuevo período según las prioridades de desarrollo del país y sus necesidades específicas de cooperación externa (tanto del sistema de las Naciones Unidas como de otro origen, si se solicita). El equipo del sistema de las Naciones Unidas en cada país podría comprender dos tipos de capacidad:

a) El primer elemento serían los profesionales en materia de desarrollo residentes en el país: i) profesionales nacionales, para proporcionar una fuerte capacidad analítica endógena, y ii) profesionales internacionales, cuando los conocimientos externos sean preferibles para una esfera determinada del desarrollo,

principalmente procedentes del sistema de las Naciones Unidas, pero, cuando sea necesario, reclutados fuera de él;

b) Una vez más, dependiendo íntegramente de las necesidades futuras identificadas para cada país, el segundo elemento en la composición de ese equipo serían profesionales "solicitables" de un país vecino, una oficina regional o la sede, o totalmente de fuera del personal de la línea jerárquica si es necesario, pero siguiendo de cerca el desarrollo de ese país concreto en la esfera requerida;

c) El elemento "solicitable" es excepcionalmente importante. No puede preverse que un equipo residente incluya todas las disciplinas relacionadas con el desarrollo que un país pueda necesitar. El elemento "solicitable" plantearía nuevas e importantes exigencias de capacidades al sistema en las oficinas regionales y la sede, las cuales tendrían que cubrirse consecuentemente.

209. Llamar a esta propuesta un "nuevo" concepto de equipo sólo es realmente decir que vuelve a proponerse ahora. El concepto de equipo ha sido propuesto repetidamente desde muchos puntos diferentes, y vuelve a surgir en los exámenes. La verdadera cuestión es saber qué se requeriría realmente para aplicar esa innovación bastante evidente.

C. Nuevas políticas para facilitar la cohesión

210. La unificación física de la representación y del personal del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países ya no debe seguir siendo una cuestión grave. Durante más de 20 años, la Asamblea General ha pedido en forma cada vez más concreta esa unificación, que ha sido aceptada como un objetivo a nivel interinstitucional, y las únicas restricciones admisibles para tal unificación podrían ser, a lo sumo, las necesidades geográficas especiales en la ciudad capital de uno o dos elementos del sistema a nivel de los países. Esta cuestión no se planteó como prioridad en cada uno de los países, pero es probable que los funcionarios, conscientes durante tanto tiempo de la carencia de políticas uniformes a nivel de las sedes, consideren que no se lograrán muchos avances con la unificación física por sí sola. En consecuencia, no es sorprendente que un equipo de evaluación haya escuchado alguna vez la opinión de que, bajo las circunstancias actuales, la unificación física podría generar "más tensión".

211. La cuestión primordial se refiere a los diferentes cursos de acción actuales respecto de las funciones, la gestión de políticas y programas, la representación y la presentación de informes en diversas organizaciones, algunas pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas y otras a organismos especializados. Como se bosquejó anteriormente, la solución de todas esas cuestiones se relaciona obviamente con un acuerdo general hasta cierto grado. La pregunta práctica inmediata es: ¿se puede persuadir actualmente a todos los integrantes del sistema de las Naciones Unidas (tanto órganos rectores como funcionarios superiores) a realizar por lo menos ciertos cambios convenientes en todos los países en desarrollo? Tales desiderata comienzan naturalmente con objetivos que deben regir las políticas y los procedimientos, así como la estructura, y requerirían de todas las organizaciones del sistema:

a) Modificar sus políticas y procedimientos, según fuera necesario, a fin de permitir la sincronización de sus ciclos de asignación con el ciclo de cada uno de los países en desarrollo (esta medida daría otra dimensión más al significado del concepto de las cifras indicativas de planificación, cuando los ciclos generales no concuerden con el ciclo de los diferentes países en desarrollo);

b) Convenir en que el "programa de país" (o su equivalente) de las organizaciones se convertiría, a petición del gobierno de ese país en desarrollo en un componente relativo al "programa de cooperación del sistema de las Naciones Unidas" dentro del plan nacional de desarrollo (o su equivalente) de ese país, como se bosquejó anteriormente;

c) Convenir en que sus análisis de la situación y sus evaluaciones de las necesidades, que actualmente realizan por separado, serían llevados a cabo como parte integrante del proceso de planificación y programación de los equipos para ese nuevo programa unificado de cooperación del sistema de las Naciones Unidas. Con esta medida se ahorrarían muchas valiosas horas de trabajo del personal encargado de las mismas labores de estadísticas y de otra índole, y al fin se aseguraría la consecución plena de algunos objetivos, tales como la integración de factores demográficos en el desarrollo, la inclusión de los niños y los jóvenes en la planificación del desarrollo nacional, la planificación nacional del desarrollo de los recursos humanos, la integración de la gestión de la base de los recursos naturales en el desarrollo, y otros;

d) Convenir en un fondo común de sus recursos para crear, en cada uno de los países, un solo sistema eficaz de información en materia de desarrollo para reunir y analizar los datos multisectoriales (incluidas la disponibilidad y las necesidades de conocimientos prácticos) necesarios para la programación y los análisis correlativos, así como para contar con un punto nodal electrónico que permita al país obtener acceso y contribuir a las redes internacionales de datos y a los bancos de datos del sistema de las Naciones Unidas sobre experiencias en materia de desarrollo;

e) Convenir además en que todas las propuestas de proyectos complementarios especiales serían examinadas en relación con las prioridades nacionales y, si son convenientes, que se convertirían en parte integrante del programa de cooperación en curso del sistema de las Naciones Unidas;

f) Convenir inmediatamente en participar en una revisión conjunta por los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas de todos los procedimientos existentes en materia de proyectos, con el fin explícito de armonizar los procedimientos del sistema con los de los gobiernos (mejorando también éstos cuando fuera necesario);

g) Integrar en esos procedimientos revisados un alto grado de descentralización adicional uniforme de la autoridad de aprobación de programas a nivel de los países, y finalmente

h) Convenir en que su personal más calificado - de plantilla o "disponible" - pueda ser asignado a un equipo común del sistema de las Naciones Unidas de prestación de servicios en materia de desarrollo para que realice el tipo de trabajo bosquejado anteriormente.

D. La combinación adecuada de recursos humanos

212. Al igual que en cualquiera otra cuestión relativa al sistema de las Naciones Unidas, la aceptabilidad de una propuesta de este tipo dependerá finalmente - como también dependerá, sobre todo, su eficacia - de la capacidad de los recursos humanos existente a nivel de los países. No pueden pasarse por alto los temores frecuentemente manifestados de que los programas de promoción de las Naciones Unidas, con sus inveteradas normas de programación, están empantanados en la mediocridad y en reuniones mecanicistas que se celebran invocando la coordinación; sin embargo, tampoco puede desecharse la convicción expresada por muchas personas de que ellas podrían intensificar en gran medida los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo de los recursos humanos si pudieran colaborar más estrechamente con el resto del sistema a nivel de los países. Asimismo, se deben abordar los numerosos problemas con que tropiezan los representantes residentes del PNUD para obtener asesoramiento sectorial o multisectorial, que sea oportuno y de gran calidad, de los organismos pertinentes. El problema planteado por los organismos especializados de que los órganos de financiación no toman en cuenta la experiencia general que aquéllos han acumulado constituye también una limitación que debe reconocerse. Por consiguiente, la nueva estructura debe ante todo permitir a todas las organizaciones darse cuenta de que su capacidad es respetada y fomentada al mayor y mejor grado posible por esa entidad y de que están colaborando con una estructura con orientación genuinamente colectiva.

213. Sin embargo, los nuevos equipos a nivel de los países del sistema de las Naciones Unidas necesitarán que todas las organizaciones interesadas realicen un mayor esfuerzo en cuanto a la identificación de personal calificado, una capacitación y un readiestramiento más sustantivos y un fortalecimiento intelectual constante. A continuación se presentan algunas indicaciones sobre las notas descriptivas de los miembros del equipo.

1. El coordinador residente de las Naciones Unidas

214. Se necesita un nuevo "perfil" del coordinador residente de las Naciones Unidas. En esa nota descriptiva se requiere mucho más de lo que se ha repetido hasta la fecha o de lo que necesariamente resulta a través del servicio de carrera en cualquier organización. Si se ha determinado adecuadamente el número, se necesitan unas 110 personas excepcionales con cualidades sobresalientes. La nota descriptiva debe incluir los siguientes elementos:

a) El titular debe tener, mucho más que competencia a nivel de los proyectos, una profunda experiencia y la capacidad intelectual para considerar al desarrollo en su conjunto, y no tiene que ser un experto en todas las esferas y

sectores, sino saber qué cuestiones se deben plantear y qué relaciones analíticas y de programación se deben ensayar y formular. También es esencial la capacidad de entender los factores y las fuerzas sistémicas del desarrollo - por ejemplo, reconocer las consecuencias sociales, ambientales y culturales de cualquier propuesta de intervención - y de comprender los vínculos económicos y financieros;

b) El "gran intelecto" requerido por esas características debe llevar aparejado los rasgos esenciales y sumamente sensibles de la personalidad de un auténtico dirigente y promotor. La descentralización que se ha recomendado con insistencia en todo el presente informe debe abarcar este puesto; el titular debe tener la disposición y capacidad plenas para delegar responsabilidades sustantivas a miembros del equipo. Un buen coordinador residente de las Naciones Unidas no necesita autoridad jurídica; las personas responden a una dirección que se ejerce con la mente, la experiencia y una personalidad que fomenta y reconoce en forma notoria el espíritu de iniciativa;

c) Una persona de ese tipo podrá, por naturaleza, generar confianza en el gobierno, en sus colegas del sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad donante; esa confianza se basa en una modestia apropiada, en un "intelecto para el desarrollo" comprobable, en una habilidad excepcional para familiarizarse con la cultura autóctona y el sistema de valores del país huésped y en una obvia capacidad para organizar labores de equipo;

d) La persona debe estar considerablemente libre de las obligaciones administrativas de los proyectos. La pregunta de que si cualquier organización operacional debe contratar a un coordinador residente de tiempo completo seguirá persistiendo. La recurrencia de esa cuestión pone de manifiesto, como se observó en las revisiones y en innumerables observaciones e informes en un gran número de países, que la función de un verdadero coordinador residente es agotadora. La liberación del volumen de trabajo diario de los proyectos es uno de los procedimientos cuya determinación ha sido pedida por la Asamblea General;

e) La nota descriptiva correspondiente al coordinador residente debe elaborarse, al mayor grado posible, en relación con todo el equipo para el desarrollo que se necesite en cada uno de los países. Con esa complementariedad se asegurará de mejor manera "la dirección de un equipo de dirigentes y coordinadores".

2. Otros miembros del equipo

215. La nota descriptiva básica de los miembros de los nuevos equipos para el desarrollo se puede basar en las observaciones formuladas en la sección VIII. A partir de las características señaladas anteriormente en relación con el coordinador residente, la nota descriptiva debe incluir también los siguientes elementos:

a) Los miembros residentes del equipo, por definición, deben contar entre ellos con conocimientos especializados adecuados en relación con todos los objetivos nacionales de mayor prioridad para la promoción del desarrollo;

b) Sin embargo, es indispensable (como un coordinador residente expresó a un equipo de revisión) que todos los miembros tengan "una mente orientada al desarrollo". En otras palabras, la persona no debe ser sólo un técnico sectorial o subsectorial, sino que debe tener la capacidad para dirigir y coordinar análisis de situación, colaborar con el gobierno en la formulación de opciones de programas estratégicos y ser plenamente capaz de ayudar al gobierno, a solicitud de éste, en sus conversaciones con todos los donantes;

c) Los miembros "disponibles" de cada uno de los equipos deben tener una orientación tan concreta hacia el país como los miembros residentes. En la mayoría de los casos, la descripción de esos puestos probablemente se elaboraría sobre la base de las prioridades del desarrollo nacional, si bien no las de más alto nivel, del siguiente período. La elección podría depender también del momento en que se realice un esfuerzo nacional en una esfera determinada del desarrollo. Cabría esperar que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que cuentan con los servicios de esos miembros "disponibles" mantuvieran esos compromisos en relación con los países;

d) Sería lógico que los organismos del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas que actualmente destinan representantes a países los adscribieran como miembros del equipo. De esa manera, los oficiales superiores de las organizaciones de financiación y técnicas serían miembros del equipo. En el caso de otras necesidades del equipo acordes con las prioridades nacionales, un organismo de las Naciones Unidas podría tener que adscribir a un funcionario directivo de alto rango (o a una persona contratada externamente). Debe subrayarse que la estructura del equipo requeriría indudablemente mejorar la competencia en materia de desarrollo (actividad diferente a dirigir proyectos) en el plano nacional.

216. Mientras se realiza esa reestructuración de los equipos para el desarrollo, que los gobiernos podrían emprender en el futuro, es evidente que se mantendría la financiación existente para los miembros de los equipos dotados actualmente con puestos nacionales, y que se podrían calcular prorrateos adecuados entre los fondos operacionales y los presupuestos ordinarios para sufragar nuevas asignaciones de puestos y el costo de los servicios de los miembros "disponibles" de los equipos. Cabe esperar que el informe del grupo de expertos sobre gastos de apoyo del Consejo de Administración del PNUD sea útil a este respecto.

217. Sin embargo, debe dejarse en claro que la creación de tales equipos para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas requerirá el tipo de colaboración genuina y de superación de los evidentes obstáculos burocráticos que debe ser el sello distintivo de las Naciones Unidas, por lo menos en cuanto a su relación con la esfera de la pobreza. Las organizaciones de promoción del desarrollo deben celebrar la oportunidad que tendrán de asegurar una integración mucho mayor de los objetivos y las técnicas de sus programas que ocasionará un efecto más grande. Los organismos especializados deben considerar que la nueva estructura a nivel de los países representa una nueva e importante oportunidad para realizar labores más creativas e innovadoras.

E. Estructura unificada del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional

218. Como ya se ha sugerido, es obvio que ha llegado el momento de responder al llamamiento de la Asamblea General, que figura en su resolución 32/197, de que exista una sola oficina del sistema de las Naciones Unidas en cada uno de los países en desarrollo. No es necesario explicar aquí todos los detalles relativos a la organización de esas oficinas. Sin embargo, podría ser útil señalar los siguientes objetivos:

a) Cada una de esas oficinas estaría encabezada por un coordinador residente de las Naciones Unidas que dirigiría al equipo de dirigentes y coordinadores, cuya composición y necesidades en materia de aptitudes serían determinadas de conformidad con las necesidades del país y no con la estructura general del sistema de las Naciones Unidas. El equipo sería asistido por una dotación reducida de personal, encargado principalmente del funcionamiento de los sistemas integrados de información para el desarrollo anteriormente descritos;

b) Los funcionarios adjuntos o auxiliares asumirían las principales responsabilidades de trabajo en la gestión progresiva de los proyectos que se ejecuten con el apoyo del fondo u organismo pertinente, de modo que los miembros del equipo quedarán liberados de ese trabajo, aún cuando tuvieran funciones consultivas cuando fuese necesario;

c) Las organizaciones con puestos de oficiales de programas a nivel de los países destinarían a algunos de esos oficiales a asignaciones comunes relacionadas con los principales aspectos prioritarios del desarrollo del país, tales como el desarrollo de los recursos humanos, sobre una base integrada. Todas esas organizaciones incorporadas en la oficina unificada tendrían una orientación concreta hacia el país y sus necesidades; por ejemplo, en un país menos adelantado podrían requerirse los servicios de un especialista en capacitación para satisfacer todas las necesidades de adiestramiento en los programas de cooperación del sistema de las Naciones Unidas y para asesorar al gobierno en cuanto a sus necesidades generales de programación y técnicas de capacitación. Otro ejemplo análogo es la formación de un fondo común de personal en las esferas de la mujer en el desarrollo, el apoyo a las comunicaciones y la participación de las organizaciones no gubernamentales;

d) En la estructura unificada, las funciones de apoyo a los proyectos podrían ser desempeñadas sobre la base de un personal común, en particular mientras se simplifican y armonizan los procedimientos relativos a los proyectos, tanto dentro del sistema como con el gobierno;

e) Sin embargo, en muchos países deben realizarse nuevas evaluaciones a fin de determinar cuáles serían las funciones administrativas de apoyo a los proyectos actualmente a cargo de las oficinas de los países que se deberían transferir, bajo una firme responsabilidad internacional, a los gobiernos, fortaleciendo de ese modo la capacidad de éstos.

219. El Director General, en consulta estrecha con los jefes de todos los organismos participantes, debería vigilar en particular la evolución de las oficinas unificadas (o quizás de los servicios del sistema de las Naciones Unidas), a fin de poder conjuntar las experiencias positivas y negativas y realizar los ajustes pertinentes. Se debería iniciar de inmediato esa unificación, primeramente en unas 10 ó 12 de esas oficinas, a fin de elaborar y ensayar modalidades.

F. Capacitación y fortalecimiento del personal

220. Se debe satisfacer inmediata y sistemáticamente la grave necesidad de ofrecer una capacitación más sustantiva en materia de desarrollo al personal del sistema de las Naciones Unidas que presta servicios a nivel de los países, necesidad que con mucha frecuencia plantea el personal en forma de petición y se observa en los exámenes e informes. La necesidad de un mejoramiento profesional general señalada en el presente informe y la puesta en práctica de servicios nacionales unificados con atribuciones por temas en vez de funciones de organismos y de proyecto, harán intolerable la prolongada demora para abordar ese problema. La escuela para el personal de todo el sistema, propuesta tantas veces, debe ser establecida de inmediato, aunque no en una ciudad universitaria, sino de conformidad con las directrices económicas de la Universidad de las Naciones Unidas, aprovechando los recursos de numerosas instituciones académicas y de capacitación de todo el mundo.

221. Una segunda necesidad importante e insatisfecha es el suministro actual de información sustantiva acerca de la experiencia, las cuestiones y las opciones en materia de desarrollo que recibe el personal y sus asociados nacionales. El personal a nivel de los países ha expresado una y otra vez esa necesidad. Ese elemento debe ser parte integrante de los servicios nacionales unificados.

G. Vigilancia del sistema de las Naciones Unidas

222. Las numerosas mejoras que se han propuesto en relación con la labor y la organización a nivel de los países entrañarán inevitablemente la experimentación y el ajuste sobre la marcha bajo la dirección global del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional. Se necesitará un grado considerable de confianza interinstitucional colectiva, que sea apoyada con verdadera firmeza por los gobiernos en todos los órganos rectores.

XI. CONCLUSION

223. El presente informe se ha centrado, según lo previsto, en los problemas que debe abordar un sistema de las Naciones Unidas cuyas actividades operacionales tienen una historia notable de más de 40 años. En los países visitados por los equipos de revisión, muchas de las consultas se celebraron en instituciones nacionales cuya contribución principal al desarrollo refleja actualmente la labor continua y sin adorno de fortalecimiento de la capacidad que realizan todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas. En todos los países se observaron ejemplos del trabajo firme y constante en materia de cooperación para el desarrollo y de esfuerzos concretos extraordinariamente inventivos.

224. Su historia de resultados generalmente satisfactorios y las posibilidades que esa historia ofrece obligan, de hecho, al sistema de las Naciones Unidas a superarse una vez más y a abordar los problemas que no han sido resueltos. Esa fue la opinión universal expresada a los equipos de revisión, y que también figura en todos los demás informes que se tomaron en cuenta en la elaboración del presente documento.

225. Las propuestas que figuran en el presente informe permitirán al sistema remediar las limitaciones para que pueda superar aún con mayor creatividad sus logros en los servicios que presta a los países en desarrollo.

226. Las reformas que se proponen sólo atemorizarán a la pobreza.
