



Asamblea General

Distr. general
1° de octubre de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 108 del programa

Presupuesto por programas para el bienio 2004-2005

Examen del programa ordinario de cooperación técnica y la Cuenta para el Desarrollo

Informe del Secretario General*

Resumen

El presente informe ha sido elaborado con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 48 y 58 de la resolución 58/270 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2003, en que la Asamblea pidió al Secretario General que llevara a cabo un examen fundamental y general del programa ordinario de cooperación técnica y que le hiciera propuestas apropiadas al respecto en su quincuagésimo noveno período de sesiones; y le presentara un informe global en su quincuagésimo noveno período de sesiones, con posibles medidas para mejorar el funcionamiento de la Cuenta para el Desarrollo, incluidas formas de adoptar un enfoque más específico para la formulación, la complementariedad, la ejecución y la evaluación de los proyectos y que le hiciera propuestas para aumentar los fondos de la Cuenta, de conformidad con sus resoluciones 52/12 B, de 19 de diciembre de 1997 y 54/15, de 29 de octubre de 1999.

En el informe se examina la gama completa de operaciones del programa ordinario de cooperación técnica y de la Cuenta para el Desarrollo y se analizan las similitudes y las diferencias entre ambos programas. También se presentan propuestas específicas sobre posibles medidas de mejora de los dos programas que se someten a examen.

* La realización del examen fundamental y general solicitado por la Asamblea General requirió numerosos viajes a todas las oficinas radicadas en el extranjero, incluidas las comisiones regionales, para llevar a cabo estudios, entrevistas y análisis, lo que contribuyó a la demora en la presentación del presente informe para su publicación.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-4	3
II. Historia legislativa del programa ordinario de cooperación técnica y de la Cuenta para el Desarrollo	5-11	4
III. Modalidades operacionales del programa ordinario de cooperación técnica	12-58	5
IV. Modalidades de funcionamiento de la Cuenta para el Desarrollo	59-70	16
V. Temas principales	71-93	20
VI. Propuestas relativas al programa ordinario de cooperación técnica	94-105	26
VII. Propuestas relativas a la Cuenta para el Desarrollo	106-109	30
VIII. Consolidación de las secciones 23 y 35 en una única sección (con una o dos partes)	110-112	31
IX. Conclusión	113	31
Anexos		
I. Criterios para el programa ordinario de cooperación técnica		33
II. Programa ordinario de cooperación técnica: gastos correspondientes al bienio 2002-2003 .		35
III. Modalidades en uso para la programación de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica		38
IV. Etapas principales en la programación de la Cuenta para el Desarrollo		40
V. Uso de asesores		42
VI. Alternativas para la presentación de informes		47
VII. Ejemplo de informe sobre los desembolsos del programa ordinario de cooperación técnica realizados en el bienio		49

I. Introducción

1. En su resolución 58/270, de 23 de diciembre de 2003, la Asamblea General pidió que se llevara a cabo un examen fundamental y general del programa ordinario de cooperación técnica¹ y que se le presentara un informe global sobre la Cuenta para el Desarrollo² con posibles medidas para mejorar su funcionamiento. Los objetivos del examen solicitado por la Asamblea eran los siguientes: examinar los mandatos y las prácticas vigentes; analizar los métodos y mecanismos actuales de programación y utilización de los recursos; examinar los procedimientos existentes de vigilancia, evaluación, examen del rendimiento y presentación de informes y supervisión; y formular propuestas para:

a) Actualizar el mandato del programa ordinario de cooperación técnica a la luz de las prácticas actuales de cooperación técnica y las necesidades de los Estados Miembros en materia de desarrollo, de conformidad con los mandatos de las entidades encargadas de su ejecución;

b) Precisar y perfilar entre tres y cinco criterios estándar aplicables a las intervenciones del programa ordinario de cooperación técnica a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia y unos resultados más tangibles del programa;

c) Establecer un sistema de presentación de informes que refuerce la supervisión y facilite el examen del rendimiento.

2. En lo que respecta a la Cuenta para el Desarrollo, los objetivos del examen solicitado por la Asamblea eran los siguientes: examinar si las operaciones actuales de la Cuenta se atenían al mandato y a las directrices incluidas en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General; analizar los métodos y mecanismos actuales de programación y utilización de los recursos de la Cuenta; y elaborar propuestas para:

a) Mejorar los métodos y mecanismos actuales de programación y utilización de los recursos de la Cuenta con el fin de aumentar su eficacia y eficiencia;

b) Adoptar un enfoque más específico para la formulación, la complementariedad, la ejecución y la evaluación de los proyectos;

c) Examinar los arreglos iniciales y la situación actual en materia de financiación de la Cuenta para el Desarrollo y formular propuestas para aumentar sus fondos de conformidad con las resoluciones 52/12 B y 54/15 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1997 y 29 de octubre de 1999, respectivamente, teniendo en cuenta las economías que se pudieran lograr en el futuro y su posible utilización para actividades de desarrollo.

3. Las dos cuentas tienen ciertos puntos en común, aunque su historia, sus objetivos y sus modalidades de gestión son bastante diferentes. La gestión de la Cuenta para el Desarrollo es centralizada, mientras que el programa ordinario de cooperación técnica delega su gestión en las entidades. El programa ordinario de cooperación técnica está concebido para responder a las peticiones de los gobiernos mientras que en la Cuenta para el Desarrollo es el personal el que toma la iniciativa. Las actividades de la Cuenta para el Desarrollo se aprueban de antemano, mientras que en el programa ordinario de cooperación técnica sólo se aprueban las asignaciones. La Cuenta para el Desarrollo se concentra en un número limitado de proyectos, mientras que el programa ordinario de cooperación técnica se ocupa de iniciativas de menor alcance que se formulan y ejecutan dentro de un ejercicio bienal. El programa ordinario de

cooperación técnica está concebido para ofrecer una respuesta rápida, mientras que la preparación y la ejecución de los proyectos de la Cuenta para el Desarrollo abarcan varios bienios. La Cuenta para el Desarrollo presenta informes muy detallados a la Asamblea General, mientras que el programa ordinario de cooperación técnica apenas da cuenta de sus actividades.

4. En el presente informe se proponen algunas medidas específicas con miras a la posible mejora de los dos programas que se examinan.

II. Historia legislativa del programa ordinario de cooperación técnica y de la Cuenta para el Desarrollo

El programa ordinario de cooperación técnica

5. La Asamblea General estableció por primera vez fondos para el programa ordinario de cooperación técnica en 1946, con el fin de prestar asistencia técnica a los países en desarrollo. El conjunto más amplio de directrices destinadas al programa fue elaborado por el antiguo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría y fue examinado y aceptado por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1980, hace casi 25 años. Esos criterios, junto con tres directrices adicionales que se consolidaron con el paso del tiempo, figuran en el anexo I.

6. En el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 (A/58/6 (Sect. 23)), el programa se atenía claramente a los criterios antes enunciados, con la nueva dimensión del apoyo prestado a los países con economías en transición. Sin embargo, parecería oportuno actualizar y, quizás, simplificar los criterios. Las actividades financiadas por el programa se rigen por dos conjuntos de criterios. El primero de ellos son los que rigen la utilización de los fondos del programa por parte de todas las entidades de ejecución (los criterios generales) y el segundo conjunto son los criterios que rigen las prioridades de cada una de las entidades de ejecución (los criterios de las entidades). Los criterios generales no deberían ser de una concreción tal que descartaran las actividades legítimamente inscritas en las prioridades estratégicas aprobadas por las entidades de ejecución.

7. El objetivo programático del programa ordinario de cooperación técnica que figura en el fascículo presupuestario también ha de ser revisado, ya que su enunciado es tan general que no llega a transmitir un sentido genuino de la función singular que el programa está llamado a desempeñar:

“Contribuir al desarrollo de los países en desarrollo y los países con economías en transición, que hacen frente a problemas comunes, mediante la prestación de apoyo a la cooperación técnica en las esferas de la cooperación internacional y regional para el desarrollo, los derechos humanos y los asuntos humanitarios” (véase A/58/6 (Sect. 23), cuadro 23.1).

La Cuenta para el Desarrollo

8. La Cuenta para el Desarrollo fue establecida por la Asamblea General en su resolución 52/12 B (párrafo 24 de la sección H), en virtud de la cual la Cuenta se financiaría con cargo a las economías que se obtuvieran de las posibles reducciones de los gastos de administración y otros gastos generales, sin que ello afectase a la

cabal ejecución de los programas y actividades creados por mandato. Los fondos inicialmente asignados a la Cuenta para el Desarrollo ascendieron a 13.065.000 dólares para el bienio. Asimismo, éste fue el nivel básico de financiación establecido por la Asamblea General para años venideros, con la adición de futuras economías verificables y sostenibles. Desde su establecimiento, el nivel inicial de financiación ha sido objeto de ajustes a fin de tener en cuenta la inflación, aunque no se han determinado nuevas economías.

9. La Asamblea General ha vuelto a examinar en varias ocasiones las directrices relativas a la utilización de la Cuenta para el Desarrollo y ha aportado orientaciones al director del programa (Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales). La formulación del último tramo (cuarto tramo) de los proyectos de la Cuenta para el Desarrollo se rigió por los criterios siguientes:

- a) Contribuir al fomento de las capacidades nacionales;
- b) Utilizar los recursos técnicos, humanos y de otra índole disponibles en los países en desarrollo;
- c) Promover la cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo en los planes regional e interregional;
- d) Conducir a un proceso duradero y autosostenido y garantizar unos efectos energéticos con otras intervenciones en materia de desarrollo;
- e) Ser ejecutados en dos bienios.

10. Todos los indicios apuntan a que el proceso de examen de los proyectos que se lleva a cabo bajo la supervisión del director del programa de la Cuenta para el Desarrollo se atiene rigurosamente a los criterios. Los proyectos presentados que no cumplen los criterios son rechazados o nuevamente redactados. El director del programa formula en la actualidad nuevos criterios aplicables al quinto tramo de financiación de la Cuenta para el Desarrollo. En el momento de redactar el presente informe, los criterios considerados habían pasado de los cinco enunciados a diez. Aunque la mayoría de ellos son justificables, se teme que la existencia de demasiados criterios pueda ofuscar la comprensión de los objetivos singulares del programa y mermar la repercusión de los criterios en general al tratar de abarcar demasiadas esferas diferentes.

11. El fascículo presupuestario correspondiente a la sección 35 del bienio 2004-2005 no incluía un enunciado simple y preciso del objetivo del programa. Para el próximo presupuesto, se podría formular un enunciado semejante con el fin de que la Cuenta para el Desarrollo ocupe una posición más precisa en el conjunto general de los programas de las Naciones Unidas.

III. Modalidades operacionales del programa ordinario de cooperación técnica

12. La sección 23, programa ordinario de cooperación técnica, del presupuesto por programas pide que se apruebe una cantidad global para el programa ordinario, que se subdivide en dos componentes básicos:

- a) Servicios de asesoramiento sectoriales, que incluye a las entidades de ejecución de carácter sectorial: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales,

la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Centro de Prevención Internacional del Delito, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios;

b) Servicios de asesoramientos regionales y subregionales, que incluye a las cinco comisiones regionales: la Comisión Económica para África, la Comisión Económica para Europa, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental.

13. En el caso de cada entidad de ejecución, se aportan cifras indicativas sobre la asignación de sus fondos con cargo al programa ordinario de cooperación técnica por subprograma. Los servicios de asesoramiento sectoriales comprenden 17 subprogramas, mientras que los servicios de asesoramiento regionales y subregionales abarcan 28 subprogramas. El desglose por subprogramas que se expone en el presupuesto está sujeto a cambios en función de las solicitudes de asistencia que se reciban, por lo que se presenta únicamente a título indicativo³. La esencia del programa ordinario de cooperación técnica es la rapidez prevista para responder a las solicitudes de asistencia de los países en desarrollo en materia de asesoramiento o capacitación en las esferas sustantivas aprobadas para cada entidad en el plan estratégico de las Naciones Unidas. Cada organismo de ejecución aprueba los gastos correspondientes al programa ordinario de cooperación técnica en sus subprogramas aprobados y tiene la capacidad de redistribuir entre los subprogramas sus fondos con cargo al programa ordinario de cooperación técnica.

14. En su resolución 58/270, la Asamblea General pidió que se examinaran las esferas siguientes de las modalidades operacionales del programa ordinario de cooperación técnica:

- Utilización
- Programación
- Vigilancia
- Examen del rendimiento
- Presentación de informes y supervisión.

Utilización

15. Hay cuatro aspectos de la utilización que deben examinarse: a) la asignación de los recursos del programa ordinario de cooperación técnica a las entidades de ejecución; b) las modalidades básicas utilizadas para la prestación de la cooperación técnica; c) la coherencia de las actividades aprobadas con los subprogramas previstos en los mandatos que figuran en el presupuesto; y d) la observancia de los criterios de orientación que se han consolidado gracias a las decisiones adoptadas por los diversos órganos rectores con el paso del tiempo.

16. La asignación de los recursos del programa ordinario de cooperación técnica por la entidad de ejecución no varía sustancialmente de un bienio a otro. Toda nueva asignación del programa ordinario plantea el problema fundamental de formular

criterios que rijan el proceso de asignación. La mayor parte de los criterios utilizados suelen ser sumamente subjetivos. Esta dificultad se ve exacerbada por la falta de un único director del programa que asuma la responsabilidad ante la Asamblea General a efectos de defender las asignaciones y proponer modificaciones a la luz de las prioridades cambiantes del sistema en su conjunto. Además, los gobiernos no han fijado prioridades precisas entre los diversos programas del presupuesto de las Naciones Unidas que cabría aplicar al programa ordinario de cooperación técnica.

17. Aun reconociendo la necesidad de tener en cuenta muchas cuestiones sumamente subjetivas en el proceso de asignación del programa ordinario, en una ocasión se trató de evaluar la aceptabilidad de las asignaciones actuales en función de determinados indicadores indirectos que son cuantificables. Aunque los méritos de esos indicadores indirectos podrían ser objeto de amplios debates, los resultados generales indicarían que la asignación actual de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica es justificable.

18. En lo que respecta a las modalidades, el documento del presupuesto esboza tres tipos básicos de intervención: servicios de asesoramiento a corto plazo, proyectos sobre el terreno y actividades de capacitación. Los recursos generales del programa ordinario de cooperación técnica se utilizan fundamentalmente para contratar a asesores que son especialistas tanto en cooperación técnica como en los conocimientos sustantivos del subprograma. Los asesores no son funcionarios permanentes de las Naciones Unidas, sino que firman contratos de plazo fijo, generalmente de un año de duración, que pueden ser renovados en función de las necesidades. Las políticas relativas al número de renovaciones que se pueden autorizar para un asesor determinado varían de una entidad de ejecución a otra. El asesor es contratado porque el personal permanente no puede participar en actividades de cooperación técnica de conformidad con sus mandatos o, en caso de que los mandatos prevean esa posibilidad, pueden estar totalmente ocupados con sus funciones normativas y analíticas habituales.

19. Cuando se reciben las solicitudes de los gobiernos, es el asesor quien debe planificar y ejecutar la respuesta aprobada. La intervención planificada se basa en las capacidades normativas de la entidad y los asesores aportan información a sus homólogos normativos sobre la experiencia adquirida en sus actividades de coordinación técnica. El recurso a los asesores ha sido controvertido en el pasado y sigue siéndolo en algunos casos, aunque el concepto básico ha sido aprobado por la Asamblea General y ha representado el principio operativo básico del programa ordinario de cooperación técnica desde sus inicios.

20. En el anexo II se expone una información exhaustiva sobre la utilización del programa ordinario de cooperación técnica por cada entidad sobre la base de los desembolsos correspondientes al bienio 2002-2003. En el cuadro 1 que se expone a continuación se resume la utilización total por categoría de gastos.

Cuadro 1
Gastos del programa ordinario de cooperación técnica en el bienio 2002-2003
en función del tipo de gasto

	<i>Dólares EE.UU.</i>	<i>Porcentaje</i>
Personal temporario general	31 861 413	72,6
Consultores y expertos	2 274 313	5,2
Otros gastos relacionados con el personal	276 834	0,6
Viajes en comisión de servicio	4 491 770	10,2
Otros	135 760	0,3
Servicios por contrata	201 484	0,5
Gastos generales de funcionamiento	61 384	0,1
Capacitación	4 597 648	10,5
Total	43 901 056	100

21. El cuadro 1 indica que el 72,6% del total de desembolsos se destinó al personal temporario general. En el anexo II se puede observar que esta cifra variaba desde un mínimo del 44% en el caso de una entidad de ejecución hasta un máximo del 95% de otra entidad. Los gastos en concepto de viajes en comisión de servicio variaban entre un mínimo del 0% y un máximo del 34%. Los gastos en concepto de capacitación oscilaban entre un mínimo del 0% y un máximo del 25%.

22. Aunque algunas entidades presentan una equilibrada pauta de desembolsos entre sueldos, viajes y capacitación, es evidente que otras utilizan casi toda su asignación con cargo al programa ordinario de cooperación técnica para sufragar únicamente los sueldos, lo que plantea varias cuestiones. Si se dispone de escasos recursos para viajes, ¿cómo prestan esos asesores servicios a clientes de países en desarrollo sobre el terreno? ¿Por qué la capacitación representa una parte tan reducida (10,5%) de los desembolsos del programa ordinario de cooperación técnica? Si los asesores no se desplazan, como parecen indicar las cifras correspondientes a algunas entidades, ¿están desempeñando funciones del personal permanente para las cuales no existen puestos aprobados?

23. Una vez planteadas esas cuestiones, cabe observar que la flexibilidad de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica permite que se utilicen fácilmente junto con fondos procedentes de otras fuentes. Algunas entidades indican que los viajes de los asesores se suelen combinar con actividades financiadas con cargo a fuentes distintas del programa ordinario. El creciente uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones a efectos de la cooperación técnica significa asimismo que, en algunos casos, las misiones sobre el terreno tradicionales pueden revelarse cada vez más intrascendentes cuando se dispone de tecnologías tales como las redes de conocimientos existentes en la Web. Con todo, no es probable que esas afirmaciones expliquen debidamente esta elevada asignación de recursos a los sueldos de los asesores sin un compromiso equivalente de financiar sus viajes a los países en desarrollo.

24. Los subprogramas que se muestran en el presupuesto reflejan el plan estratégico de las Naciones Unidas aprobado. La mayor parte de los asesores son asignados a

uno de esos subprogramas aprobados, aunque el panorama no es siempre tan claro. Algunos asesores son asignados a funciones centrales cuyos vínculos con las actividades prioritarias no son siempre totalmente evidentes. Una mejor presentación de informes sobre la utilización de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica podría contribuir a corregir cualquier anomalía existente en la actualidad. La presentación de informes se trata por separado en una sección ulterior del presente informe.

25. La observancia de los criterios era más difícil de evaluar, dado que los criterios no están bien definidos para el conjunto de programa. Han transcurrido algunos años desde que la Asamblea General refrendara oficialmente un conjunto integrado de criterios para el programa. Los criterios existentes han sido objeto de diversas declaraciones interpretativas con el transcurso de los años que fueron útiles en su momento, pero en la actualidad su competencia legislativa no está tan clara y su importancia puede haber disminuido con el paso del tiempo.

26. En lo que respecta a los criterios, otro problema que se plantea es la dificultad de establecer amplios criterios rectores para las 12 entidades de ejecución, que presentan grandes diferencias entre sí y cada una de las cuales cuenta con un mandato legislativo y unas pautas de gestión propias que incluyen a diferentes grupos de Estados Miembros prioritarios. Ante esta situación, los criterios son tan amplios que aportan escasa precisión a los efectos de evaluación. Si son demasiados precisos, pueden ser irrelevantes para algunas entidades de ejecución, como ocurre en parte en la actualidad. En los criterios que se proponen en una sección ulterior del presente informe, se trata no sólo de aclarar esos criterios, sino también de restringirlos únicamente a aquéllos que deberían regir todas las actividades en el marco del programa, con independencia de la entidad de ejecución.

27. Es preciso examinar un aspecto de la observancia de los criterios vigentes, que guarda relación con la interpretación dada en el subapartado g) de los criterios aprobados hace muchos años por el Consejo de Administración del PNUD (véase el anexo I), a saber, que ello destaca la necesidad de efectuar arreglos complementarios con otras fuentes mejor dotadas (por ejemplo, el PNUD), una vez que la actividad precursora haya arrojado resultados positivos. Este criterio también guarda relación con la directriz complementaria² más reciente que se enuncia en el anexo I, en el sentido de que los recursos se consideren precursores y den pie a nuevas actividades con carácter experimental, que una vez demostrada su viabilidad podrían ser continuadas por otros fondos mejor financiados.

28. Esos dos criterios se interpretan actualmente como un mandato para emprender actividades de preparación de proyectos que parecen distar mucho de todo concepto precursor o experimental. En la actualidad se llevan a cabo pocos proyectos sobre el terreno, por lo que no es evidente a qué actividad particular se aplicaría el concepto "precursor". Por medio de las tareas realizadas por los asesores, el programa ordinario de cooperación técnica es utilizado cada vez más por algunas entidades de ejecución como un servicio de formulación de proyectos en nombre de los países que han solicitado asistencia, para lo cual la entidad de ejecución puede recabar fondos extrapresupuestarios procedentes de diversas fuentes. Esta función puede ser perfectamente loable, aunque no es evidente que fuera la intención de los criterios iniciales.

29. En esta consideración interviene un segundo elemento. Ambas versiones del criterio antes enunciado hacen referencia a "otros fondos mejor financiados". Una

interpretación de esta frase es que, a raíz de la actividad precursora, el otro fondo mejor financiado asumirá en lo sucesivo las actividades de financiación y aplicación. Otra interpretación posible es que sólo la financiación es asumida por el fondo mejor financiado, mientras que la aplicación sigue incumbiendo a la entidad que llevó a cabo la actividad precursora. Esto plantea la cuestión de qué interpretación se debería aclarar en cualquier nuevo criterio.

Programación

30. El primer paso en el proceso de programación es la aprobación del presupuesto del programa ordinario de cooperación técnica por parte de la Asamblea General. El objetivo del programa ordinario, tal como se estipula en el cuadro 23.1 del documento A/58/6 (Sect. 23), no parece describir la función singular del programa que se deduce de este examen. El objetivo se enuncia en el párrafo 7 *supra*.

31. El enunciado de este objetivo quizás no establece una distinción suficiente entre el programa ordinario de cooperación técnica y otras actividades de cooperación técnica que existen en todo el sistema de las Naciones Unidas. Tal vez sea insuficiente para describir las modalidades fundamentales de funcionamiento que deberían hacer que este programa destacara entre los demás y que deberían contribuir a una mejor comprensión y un mayor apoyo de él. Sobre la base de las descripciones aportadas por las entidades de ejecución en relación con sus modalidades de utilización del programa, parece que los elementos fundamentales son los siguientes:

- a) Respuesta rápida y flexible;
- b) A las solicitudes de los países en desarrollo;
- c) Para satisfacer sus necesidades a pequeña escala, aunque urgentes;
- d) Mediante un eficaz aprovechamiento de las competencias profesionales existentes en las secretarías normativas y analíticas de las Naciones Unidas;
- e) Que, a su vez, contribuirá a orientar la evolución de las funciones normativas mediante un intercambio de información sobre la experiencia operativa adquirida en el terreno;
- f) Lo que contribuye a consolidar las estrategias y programas de los países en materia de desarrollo; y que, a su vez,
- g) Contribuye a asegurar la disponibilidad de recursos para el desarrollo a partir de otras fuentes.

32. En la estructura del presupuesto por programas de las Naciones Unidas, la sección 23 es en cierto modo diferente, ya que, abstracción hecha de la cuantía global aprobada para el programa, la información detallada que se ofrece no es sino meramente indicativa de la manera en que se utilizarán los fondos. Con todo, se facilita abundante información sobre el uso previsto de los recursos. Se cuestiona la utilidad de aportar una información indicativa tan exhaustiva. Puesto que el programa pretende ser adaptable y flexible, y dado que la Asamblea General no aprueba actividades detalladas por adelantado, se podría considerar la posibilidad de una aprobación de carácter mucho más general.

33. Una simple aprobación de la cuantía global del programa, junto con su asignación en función de los subprogramas y los organismos de ejecución, parecería ser más compatible con los objetivos del programa. No obstante, un planteamiento

semejante exigiría suministrar a la Asamblea General información útil sobre la utilización final de los fondos y los productos y efectos logrados. El Programa ordinario de cooperación técnica no cuenta actualmente con un mecanismo semejante. Fundamentalmente, se proporciona a la Asamblea General amplia información sobre la manera en que el dinero podría ser utilizado, aunque posteriormente se le suministra escasa información sobre su utilización efectiva. En una sección ulterior del presente informe se facilitan sugerencias sobre la manera de colmar esta laguna.

34. Una vez ha sido aprobado el presupuesto, las entidades de ejecución adoptan diferentes planteamientos en lo que respecta a la programación de sus asignaciones respectivas. Es evidente que, en el caso de las entidades de ejecución que dedican cerca del 100% de su asignación con cargo al programa a los sueldos de los asesores, el principal instrumento de programación del programa ordinario será el plan de trabajo del asesor y su vinculación con el plan de trabajo de la división sustantiva a la que presta servicio. En el anexo III se facilitan más detalles sobre algunos de los demás instrumentos utilizados en la programación del programa ordinario de cooperación técnica.

35. Aunque es la Asamblea General la que aprueba los fondos destinados al programa ordinario de cooperación técnica y los criterios generales de su utilización, son los órganos rectores de las entidades de ejecución, así como ciertos comités y comisiones de carácter consultivo, los que contribuyen a fijar las prioridades de programación específicas de cada entidad. En la mayoría de los casos, la supervisión directiva del uso de estos fondos no se limita a la aprobación del presupuesto global por parte de la Asamblea General. Sin bien los órganos rectores y consultivos de los distintos organismos de ejecución aportan orientaciones sobre la utilización de los fondos, la aprobación oficial de cada una de las actividades suele incumbir al personal del cuadro orgánico. En otras palabras, los órganos rectores y consultivos no están obligados a aprobar las distintas actividades.

36. En algunas entidades de ejecución (o en ciertas subdependencias de esas entidades que reciben asignaciones del programa ordinario de cooperación técnica), los vínculos con el proceso administrativo oficial, como los existentes en las comisiones regionales, son menos directos. En muchos de estos casos, sin embargo, la dependencia o división colabora estrechamente con algún tipo de comisión consultiva. A modo de ejemplo, la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales recibe una pequeña asignación de recursos del programa ordinario de cooperación técnica, que utiliza en buena medida para desempeñar su función de apoyo al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Convención intergubernamental que supervisa. El Comité se interesa activamente en la labor de cooperación técnica de la División, especialmente en la medida en que esas actividades ayudan a los países a fomentar su capacidad para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención. Aunque asesora sobre las prioridades generales, el Comité no se ve obligado a examinar las distintas actividades. Una pauta similar se observa en muchas de las entidades de ejecución que utilizan comisiones o comités para inspirar su labor, aunque no para regirla.

37. Esta capacidad de asistencia a los países en desarrollo para que comprendan la esencia de numerosos acuerdos y convenios internacionales, para que puedan adherirse a ellos y cumplir las obligaciones que prescriban, representa una valiosa labor para el sistema de las Naciones Unidas. Debido a la naturaleza sumamente especializada de muchos de estos convenios, aunque la labor sea importante no se suele

incluir en el ámbito de las prioridades fijadas por los principales fondos y programas financiados mediante contribuciones voluntarias. En otros casos, la labor se puede inscribir en el marco de las prioridades de otros fondos y programas, pero las tareas emprendidas suelen constituir los elementos preparatorios fundamentales con miras a una financiación a mayor escala con cargo a los fondos y programas o a otros recursos extrapresupuestarios.

Vigilancia

38. Dado que el 73% de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica se destina a los sueldos de los asesores, el elemento más importante es la supervisión de los planes de trabajo de esos profesionales. Como se indica en otras secciones del presente informe, existen dudas acerca de la supervisión de las actividades de algunas entidades de ejecución con objeto de garantizar su conformidad con los criterios rectores de las actividades financiadas por el programa ordinario de cooperación técnica. Esta situación se daría cuando los directores pidieran a los asesores que realizaran actividades que deberían ser desempeñadas por el personal, en caso de autorización de los puestos aprobados, o toleraran esas actividades. En este sentido, se podría conseguir una mayor disciplina gracias a unos requisitos más eficaces en materia de presentación de informes.

39. En el marco del programa ordinario de cooperación técnica, la mayor parte de las actividades llevadas a cabo por los asesores son de reducido alcance y corta duración. En consecuencia, las distintas actividades que se llevan a cabo en el marco del programa no presentan el mismo tipo de problemas que los proyectos a gran escala y con objetivos múltiples ejecutados a lo largo de un período de tiempo prolongado, que también cuentan con la asistencia de asesores.

40. En el contexto más general de la supervisión de los asesores, dos elementos adicionales se revelan de importancia, a saber, a) si las actividades fundamentales se están llevando a cabo de conformidad con el calendario previsto; y b) si se está respetando el presupuesto.

41. En el caso del programa ordinario de cooperación técnica, estas cuestiones se han de abordar a dos niveles: la entidad de ejecución, y el del programa ordinario de cooperación técnica en general.

42. En el marco del organismo de ejecución, la supervisión no es complicada, aunque requiere dedicación debido al número de actividades afectadas. Desde el punto de vista financiero, la presupuestación es relativamente fácil, dado que se conocen los gastos derivados de los sueldos de los asesores. Otros insumos, como los gastos de viajes y capacitación, son fáciles de calcular. La supervisión de esos presupuestos no debería entrañar dificultades.

43. En el ámbito centralizado, la supervisión de las actividades sustantivas del programa ordinario de cooperación técnica es muy limitada. El control financiero del programa en su conjunto recae en la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General del Departamento de Gestión. La oficina responsable autoriza las asignaciones a cada organismo de ejecución y recibe informes financieros periódicos a través de diversos cauces. Si bien la presentación de informes financieros es coherente, la presentación de informes sustantivos parece ser menos disciplinada ante la falta de una responsabilidad sustantiva a nivel central. En la actualidad, el oficial de finanzas sólo puede asumir un papel limitado en la supervisión

del vínculo existente entre las actividades sustantivas y los informes financieros. Se están considerando actualmente algunas medidas para corregir esta deficiencia del sistema vigente mediante la introducción de mejoras en los sistemas de información administrativa.

44. Es preciso fortalecer la supervisión central de las actividades sustantivas del programa ordinario de cooperación técnica, lo que dependerá en última instancia de la mejora de los mecanismos de presentación de informes.

Examen del rendimiento

45. El examen del rendimiento puede tener diversos significados, dos de los cuales son de relevancia en el caso que nos ocupa:

a) El rendimiento de los asesores, cuyos sueldos representan el grueso del gasto del programa ordinario de cooperación técnica;

b) El rendimiento de las actividades atendiendo a su incidencia efectiva en pro del desarrollo tanto a nivel de la entidad de ejecución como del programa ordinario de cooperación técnica en su conjunto.

46. En la mayoría de los casos, las entidades de ejecución velan por que cada asesor tenga un plan de trabajo que sea la base del examen de su rendimiento personal. Esta evaluación hace uso del sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional (e-PAS). La calidad del examen del rendimiento dependerá de la calidad de las aportaciones del personal directivo que realice la evaluación. Todas las entidades de ejecución aplican un planteamiento sistemático en la evaluación del rendimiento de los asesores.

47. Cada organismo de ejecución hace uso de diversos instrumentos para evaluar el nivel de satisfacción de los clientes. En general, se trata de cuestionarios para recabar información que se cumplimentan poco después de haber llevado a cabo la actividad. Algunas entidades emprenden actualmente un segundo proceso de seguimiento, que suele efectuarse un año después de haberse concluido la actividad. Algunas entidades están analizando otras formas de evaluar los resultados valiéndose de modalidades y calendarios diferentes.

48. Evaluar las repercusiones efectivas de las actividades de cooperación técnica en materia de desarrollo es una tarea difícil en casi todas las circunstancias. Aun en el caso de las intervenciones de cooperación técnica de gran magnitud, es difícil atribuir los resultados a actividades concretas cuando la cuantificación de los efectos genuinos sólo se puede conseguir mediante progresos determinados en función de macroindicadores muy amplios a lo largo de un prolongado período de tiempo. Si es difícil para las actividades de grandes dimensiones, aún lo es más para las actividades de muy reducido alcance características del programa ordinario de cooperación técnica. En el caso de numerosas actividades de cooperación técnica, suele ser de mayor utilidad enfocar la cuestión desde el punto de vista de las actividades y los productos, en lugar de las repercusiones.

49. En algunas de las entidades de ejecución, la evaluación de los resultados del programa ordinario de cooperación técnica está pasando gradualmente de un planteamiento anecdótico a un empeño más sistemático por compilar datos sobre los resultados. En el plano anecdótico, muchas entidades pueden señalar numerosos casos en que las actividades del programa ordinario han servido de catalizador fundamental

para conseguir una financiación de relevo a partir de otras fuentes. Muchas destacan la importancia de los conocimientos especializados de los asesores en la asistencia a los países en desarrollo para abordar eficazmente los procesos de planificación estratégica, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza o el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Otras entidades pueden destacar la adhesión de ciertos países a convenciones internacionales como consecuencia de la asistencia prestada, o la ayuda que han recibido para cumplir las obligaciones de presentación de informes que les incumbían en virtud de esas convenciones. Muchas de esas entidades de ejecución subrayan el hecho de que su concentración en el “perfeccionamiento de instructores” se refleja en la ausencia de una demanda recurrente de servicios en esos ámbitos. Esos resultados se pueden documentar de diversas formas dentro de cada entidad de ejecución, aunque no se compilan actualmente de una manera que permita evaluar los resultados del programa ordinario de cooperación técnica en su conjunto.

50. Si, en términos generales, es precisa una presentación de informes mejor y más sistemática, en determinadas circunstancias también podría ser de utilidad realizar evaluaciones temáticas (similares a las efectuadas en el marco de la Cuenta para el Desarrollo) que fueran pertinentes para el conjunto del programa. Por ejemplo, si asistir a los países en sus procesos de planificación del desarrollo es un objetivo común en muchos casos, entonces sería de utilidad examinar esta cuestión en todo el espectro del programa. En la actualidad, la falta de un único director del programa ordinario de cooperación técnica significa que no hay nadie que tenga el mandato de iniciar esas evaluaciones temáticas.

Presentación de informes y supervisión

51. En relación con la presentación de informes, tres niveles se revelan pertinentes:

- a) La información presentada (fundamentalmente por parte de los asesores) a los directores de la entidad de ejecución sobre las diferentes actividades llevadas a cabo y sus resultados;
- b) La información presentada por la entidad de ejecución a sus propios órganos rectores o consultivos sobre la utilización de los fondos del programa ordinario y los resultados obtenidos;
- c) La presentación centralizada de información a la Asamblea General sobre las actividades realizadas y los resultados obtenidos en el conjunto del programa ordinario de cooperación técnica.

52. Son numerosos los indicios que confirman la presentación efectiva de informes con arreglo al primer nivel. Los informes de misión y actividad constituyen una práctica habitual en todas las entidades de ejecución. También es práctica común recabar de los participantes en seminarios y cursos prácticos una información de evaluación. La comunicación, tanto oral como escrita, entre los asesores y el personal sobre las experiencias prácticas en la ejecución de las actividades sobre el terreno contribuye a marcar la pauta de la labor normativa y analítica en curso.

53. La presentación de informes con arreglo al segundo nivel citado varía de una entidad a otra. Todas las entidades dan cuenta de las actividades y finanzas del programa ordinario a efectos de gestión interna. Numerosas entidades también informan a sus órganos rectores o consultivos sobre la cooperación técnica en general,

con divergentes grados de detalle acerca de los vínculos existentes entre las actividades y las fuentes de financiación.

54. Aunque importante por su carácter adaptable y flexible, la financiación del programa ordinario de cooperación técnica representa para la mayoría de las entidades una parte relativamente pequeña de sus iniciativas de cooperación técnica en general. Cuando cada entidad examina sus actividades de cooperación técnica con sus juntas, comisiones o comités, el debate de las funciones administrativas de los objetivos, las estrategias, las actividades y los resultados suele ser más importante que la vinculación de las actividades a sus fuentes de financiación. La distancia existente con respecto al órgano rector también constituye un problema. Algunas entidades colaboran mucho más estrechamente que otras con sus órganos rectores o comisiones consultivas.

55. Es el tercer nivel de presentación de informes el que plantea el problema más arduo para el programa ordinario de cooperación técnica. Este problema obedece a una serie de factores interrelacionados:

- a) No hay un único director del programa ordinario de cooperación técnica;
- b) Cuando se creó el programa ordinario de cooperación técnica en 1997, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales no asumió la misma responsabilidad que tenían sus departamentos predecesores en la materia antes de la reorganización;
- c) Algunos informes incompletos se siguen presentando por conducto de la Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA, aunque dicha información no abarca la totalidad del programa ordinario ni todas sus entidades de ejecución;
- d) El informe bienal sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas incluye los resultados por sección presupuestaria, pero no así una sección correspondiente al programa ordinario de cooperación técnica (secc. 23). Aunque algunas entidades pueden incluir las actividades de la sección 23 en sus informes generales de programación, las actividades financiadas por el programa ordinario de cooperación técnica no se especifican;
- e) El informe bienal sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas está concebido para actividades distintas de la cooperación técnica y no es el tipo de información integrada de carácter sustantivo y financiero que los Estados Miembros recibirían, por ejemplo, de los programas y fondos voluntarios o de algunos de los programas especiales de los organismos especializados financiados mediante contribuciones voluntarias.

56. Esta situación arroja a una serie de resultados negativos:

- a) La Asamblea General se encuentra en la incómoda situación de tener que aprobar una importante asignación de recursos para cada bienio, cuya utilización detallada será determinada posteriormente sobre la base de las solicitudes que se reciban, sin recabar ninguna información de utilidad sobre las modalidades de utilización de los fondos previamente aprobados;
- b) La administración no tiene la capacidad de supervisar el rendimiento ni de emprender medidas correctivas en caso necesario;
- c) El programa ordinario de cooperación técnica elude efectivamente los útiles debates sobre temas programáticos que se celebran en órganos tales como el Consejo Económico y Social o la Segunda Comisión (y quizás la Tercera Comisión),

debates que contribuirían a orientar el programa de una manera sustantiva y permitiría la inclusión de éste entre los diversos mecanismos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas;

d) A las entidades de ejecución se les niega la oportunidad de informar sobre los numerosos resultados positivos por ellas obtenidos gracias al programa ordinario de cooperación técnica y de recabar apoyo en su favor en el seno de la Asamblea General, no sólo sobre la base de las expectativas sino también de los resultados demostrados.

57. En lo que respecta a la supervisión, el programa ordinario de cooperación técnica no ha sido en los últimos años objeto de ninguna actividad concreta de inspección o evaluación. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto han comentado en el pasado los diversos aspectos del funcionamiento del programa ordinario de cooperación técnica. Las observaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna fueron formuladas mayoritariamente en el marco de exámenes más amplios de una o varias entidades de ejecución. Las observaciones formuladas en el pasado hacen referencia a la preocupación por la precaria integración de algunas actividades de los asesores en la labor de las divisiones sustantivas y el posible uso inadecuado del programa ordinario de cooperación técnica para desempeñar funciones más propias del personal básico de plantilla sufragada con cargo al presupuesto ordinario. En la actualidad, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna también considera las posibilidades de colmar la laguna que presenta actualmente el conjunto del programa en materia de presentación de informes. Hay elementos de las operaciones del programa ordinario de cooperación técnica que podrían beneficiarse tanto de las actividades de inspección como de evaluación.

58. En resumen, las actividades de información y supervisión del programa ordinario de cooperación técnica en su conjunto son inadecuadas a nivel central. En consecuencia, no se han actualizado periódicamente las expectativas del programa, por lo cual no están actualmente bien definidas. Las expectativas existentes no son objeto de una supervisión efectiva y esta situación alienta una interpretación muy laxa de las directrices.

IV. Modalidades de funcionamiento de la Cuenta para el Desarrollo

59. Las siguientes esferas se han revelado particularmente importantes para realizar el examen de la Cuenta para el Desarrollo solicitado por la Asamblea General en su resolución 58/270:

- El cumplimiento del mandato y de las resoluciones pertinentes aprobados por la Asamblea General;
- Los métodos y mecanismos de programación y utilización de los recursos que se aplican en la actualidad.

60. El director del programa de la Cuenta para el Desarrollo (el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales) ha utilizado ampliamente la tecnología basada en la Red para la gestión de la Cuenta. En la actualidad, una gran parte del ciclo de programación y ejecución se realiza y se supervisa por medios electrónicos

utilizando la información y las instrucciones que se facilitan en el sitio de la Cuenta en la Red. En la página www.un.org/esa/devaccount se puede consultar una gran cantidad de información detallada sobre la Cuenta para el Desarrollo y sus distintos proyectos.

Cumplimiento del mandato

61. En el mandato aprobado por la Asamblea General en relación con la Cuenta para el Desarrollo se pide que se apliquen los siguientes principios específicos:

- a) La Cuenta para el Desarrollo debe financiar los programas aprobados en el marco estratégico;
- b) El programa de la Cuenta para el Desarrollo debe servir de complemento a otras secciones pertinentes del presupuesto por programas;
- c) Los proyectos aprobados deben:
 - i) Tener efecto multiplicativo y fomentar la creación de capacidad en los países en desarrollo;
 - ii) Promover la cooperación económica y técnica a escala regional e interregional entre los países en desarrollo;
 - iii) Aprovechar los recursos humanos y técnicos de las regiones en desarrollo.

62. La Asamblea General ha revisado los criterios que rigen la utilización de la Cuenta para el Desarrollo en diversas ocasiones, coincidiendo con el estudio de nuevas propuestas presupuestarias y el examen de los informes de rendimiento. En la actualidad, el director del programa de la Cuenta para el Desarrollo aplica los siguientes criterios, que concuerdan plenamente con las decisiones de la Asamblea General, para evaluar las solicitudes de fondos y establecer prioridades:

- a) Demostrar los beneficios que se derivan del fomento de la capacidad nacional;
- b) Utilizar los recursos técnicos, humanos y de otra índole de que disponen los países en desarrollo;
- c) Tener efecto multiplicativo y fomentar la creación de capacidad en los países en desarrollo;
- d) Promover la cooperación económica y técnica a escala regional e interregional entre los países en desarrollo;
- e) Instituir un proceso duradero y autosuficiente y establecer sinergias con otras intervenciones en pro del desarrollo;
- f) Ejecutar los proyectos en un plazo de dos bienios (los proyectos aprobados en el presupuesto de 2004-2005 deberán concluirse, a más tardar, en diciembre de 2007).

63. Teniendo en cuenta que esos proyectos ya han sido examinados y aprobados por la Asamblea General, se examinaron cinco proyectos seleccionados al azar entre los aprobados para el bienio 2004-2005 a fin de comprobar su conformidad con el mandato aprobado para la Cuenta para el Desarrollo. Cuando se seleccionaron esos proyectos, unos seis meses después de la aprobación del presupuesto por la Asamblea General, el director del programa todavía no había dado el visto bueno definitivo

a 5 de los 23 proyectos aprobados, por lo que los 5 proyectos de la muestra se seleccionaron entre los 18 documentos ya aprobados. Aunque se seleccionaron al azar, todos los proyectos tenían un organismo de ejecución diferente. Dado que la gestión de la Cuenta para el Desarrollo trata de promover la cooperación entre los distintos organismos de ejecución, se añadió también este criterio a la lista que figura en el cuadro 2 *infra*.

Cuadro 2

Muestra de proyectos de la Cuenta para el Desarrollo desglosados en función de los criterios rectores

	<i>Proyecto 1</i>	<i>Proyecto 2</i>	<i>Proyecto 3</i>	<i>Proyecto 4</i>	<i>Proyecto 5</i>
Fomento de la capacidad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Utilización de los recursos de los países en desarrollo	Alta	Alta	Media alta	Alta	Media alta
Efecto multiplicativo	Posible	Posible	Probable	Improbable	Probable
Promoción de la cooperación entre los países en desarrollo	Sólo a nivel subregional	A nivel regional e interregional	A nivel regional e interregional	A nivel regional	A nivel subregional, regional e interregional
Resultado sostenible	Posible	Probable	Probable	Improbable	Probable
Ejecución en un plazo de dos bienios	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Participación de varios organismos de las Naciones Unidas	No	Sí (3)	Sí (5)	No	Sí (8)

64. Es preciso interpretar con cautela el cuadro anterior. Dos de esos criterios: el efecto multiplicativo y el resultado sostenible, implican juicios de valor sobre hechos futuros. Los puntos de vista de los directores de los proyectos sobre esos criterios prospectivos pueden ser igual de válidos que los que figuran en el cuadro. Una buena planificación no siempre garantiza unos buenos resultados, aunque aumenta la probabilidad de que se produzcan.

65. Si se eliminan de la lista los criterios prospectivos, resulta evidente que, en la mayoría de los casos, los criterios establecidos abarcan los aspectos que se pueden controlar en la etapa de planificación. En el caso de los criterios no prospectivos, todos menos uno fueron aplicados efectivamente en cada uno de los documentos de proyecto. El criterio sobre la “utilización de los recursos de los países en desarrollo” no se aplicó de manera específica en todos los casos y para su evaluación fue necesario interpretar datos procedentes de otras secciones del documento. Por lo general, se puede concluir que la mayoría de los proyectos cumplió todos los criterios del programa.

Métodos de programación y utilización de los recursos

66. En el anexo IV se esbozan las principales etapas de programación de la Cuenta para el Desarrollo. Los cinco proyectos citados se analizaron para comprobar su concordancia con el formato obligatorio de los proyectos (que también se esboza en el anexo IV). No se elaboró un gráfico porque todos los proyectos cumplían básicamente los requisitos establecidos por el director del programa e incorporaban todos los elementos señalados en el párrafo anterior, aunque la mayoría de ellos pecaba por exceso en el cumplimiento de los requisitos.

67. La elaboración de los documentos de proyecto ajustándose a un marco sumamente disciplinado y detallado tiene muchas ventajas. Independientemente de la calidad del marco, la calidad general del documento depende del material que se incluya en el marco. La calidad general de los proyectos de la Cuenta para el Desarrollo que se examinaron era alta. Las deficiencias estaban relacionadas principalmente con el uso de los “indicadores verificables objetivamente” que se utilizaban para cuantificar los resultados. La cooperación técnica se centra en el desarrollo de los recursos humanos y de las instituciones. Ese tipo de orientación dificulta sobremedida la cuantificación macroeconómica de los efectos reales a corto plazo. Aparte de la evaluación de los productos, es muy difícil verificar los resultados de las actividades de cooperación técnica a pequeña escala. Los organismos de ejecución han hecho todo lo posible por encontrar indicadores verificables y, por lo general, han sido capaces de justificar sus opciones de una forma razonable.

68. Lo que a veces es más dudoso es la medida en que los indicadores cumplen dos de los requisitos establecidos por el director del programa, a saber, que a) se puedan alcanzar a un costo razonable, y b) ejerzan una influencia efectiva sobre la administración del proyecto y no sean simplemente indicadores de resultados *ex post facto*. Algunos de los indicadores propuestos requerirían actividades de reunión de datos cuyo costo sería desproporcionado en relación con el costo del proyecto. En segundo lugar, la introducción de modificaciones en un proyecto con un presupuesto de 600.000 dólares y un plazo de ejecución de cuatro años supone un esfuerzo completamente diferente del que se requiere para modificar un programa con un presupuesto de 60 millones de dólares y un plazo de ejecución de 10 años. Los directores de los proyectos financiados por la Cuenta para el Desarrollo y el programa ordinario de cooperación técnica están demostrando una encomiable creatividad en esa esfera, aunque cabe la posibilidad de que las expectativas creadas no sean realistas.

69. El director del programa de la Cuenta para el Desarrollo presentó a la Asamblea General, en su quincuagésimo octavo período de sesiones, el tercer informe amplio sobre la ejecución de los proyectos financiados con cargo a la Cuenta de Desarrollo (A/58/404). En ese informe se facilitaba información sobre la experiencia adquirida en la gestión de la Cuenta para el Desarrollo hasta entonces, la evaluación de los efectos logrados por algunos proyectos llevados a cabo y los exámenes temáticos realizados en dos grupos de proyectos sectoriales (desarrollo sostenible y estadística). Se solicitó al director del programa que adoptase un sistema bienal de presentación de informes paralelo al proceso de aprobación del presupuesto. Los resultados presentados eran bastante positivos, útiles en general y suponían un gasto relativamente pequeño. Los ejemplos facilitados eran apropiados porque ofrecían una visión realista del tipo de informes que pueden ser útiles y beneficiosos en función del costo para proyectos de esa magnitud. Sería conveniente estudiar la

posibilidad de incluir en el próximo informe un breve resumen, con un formato similar, de los resultados de todos los proyectos ultimados durante el bienio.

70. En resumen, la Cuenta para el Desarrollo está bien administrada y no requiere cambios sustanciales en las esferas de la programación y utilización de recursos. Se están abordando las deficiencias de ejecución que señaló la Asamblea General y las mejoras son evidentes. Ese aspecto sigue siendo una prioridad para el director del programa.

V. Temas principales

71. A partir del examen de las operaciones de los dos programas, se han podido identificar los siguientes temas principales:

1. Relevancia del programa ordinario de cooperación técnica y de la Cuenta para el Desarrollo;
2. Utilización de asesores como el principal mecanismo para la ejecución del programa ordinario de cooperación técnica;
3. Opciones básicas para el futuro del programa ordinario de cooperación técnica;
4. Presentación de informes y nombramiento del director o directores de programas para el programa ordinario de cooperación técnica.

Tema 1. Relevancia del programa ordinario de cooperación técnica y de la Cuenta para el Desarrollo

72. El PNUD no desempeña ya su papel de organismo financiero central de las actividades de cooperación técnica de todo el sistema de las Naciones Unidas, lo que ha creado un vacío en la financiación. Ese vacío se debe esencialmente al escaso interés actual del PNUD en la financiación de cuatro tipos de actividades sufragadas por el programa ordinario de cooperación técnica y la Cuenta para el Desarrollo: a) las actividades flexibles a pequeña escala basadas en la experiencia normativa y analítica de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas; b) las pequeñas actividades que, pese a ser importantes, no se inscriben en las prioridades de programación del PNUD; c) la prestación de asistencia a numerosos países en desarrollo para la elaboración de mecanismos básicos de planificación del desarrollo, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y d) la prestación de asistencia a numerosos países en desarrollo para que amplíen sus conocimientos sobre diversos acuerdos y convenciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, se adhieran a ellos y cumplan las obligaciones que prescriben. La pérdida de los fondos asignados por el PNUD a esos tipos de actividades se ve agravada por la tendencia de los donantes bilaterales a asignar fondos con arreglo a un número limitado de prioridades y por el escaso interés en las actividades de los proyectos pequeños debido a los gastos de administración que entrañan. Pese a la orientación general de la asistencia para el desarrollo hacia intervenciones de programación más estratégicas, tanto el programa ordinario de cooperación técnica como la Cuenta para el Desarrollo desempeñan una importante función de apoyo a objetivos más amplios.

73. La Cuenta para el Desarrollo es importante para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto debido a que:

- a) Es complementaria a la financiación del programa ordinario de cooperación técnica y permite que el personal del organismo de ejecución aborde temas importantes partiendo de la perspectiva más amplia de los objetivos convenidos por el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto;
- b) Permite adoptar un enfoque más sistémico y alienta una mayor complementariedad en la labor de los organismos de las Naciones Unidas promoviendo los proyectos de cooperación interinstitucional;
- c) Hace posible que los organismos se ocupen de cuestiones clave con mayor detenimiento y durante un período más largo;
- d) Permite que las Naciones Unidas aborden esferas delicadas con una mayor neutralidad de la que sería posible si esos proyectos dependieran de una financiación extrapresupuestaria, que suele reflejar las prioridades de los donantes;
- e) Se puede combinar con otras actividades del presupuesto ordinario, extrapresupuestarias y de cooperación técnica para crear sinergias positivas y aumentar la eficacia y eficiencia generales de un conjunto relativamente pequeño de fondos;
- f) Realiza una labor valiosa, como se demuestra en los exámenes temáticos realizados hasta la fecha.

Tema 2. La utilización de asesores como el principal mecanismo para la ejecución del programa ordinario de cooperación técnica

74. Tradicionalmente, el principal objetivo del programa ordinario de cooperación técnica ha sido prestar servicios de asesoramiento mediante profesionales contratados especialmente para ello. El Secretario General facilitó orientaciones a la Asamblea General sobre la prestación de servicios de asesoramiento en su informe de fecha 20 de septiembre de 2002 (A/57/363), en el que se definen los servicios de asesoramiento como:

“Una modalidad específica de la cooperación técnica que presta una entidad de las Naciones Unidas a los países en desarrollo y en transición, aprovechando su considerable experiencia en los ámbitos normativo y analítico para generar conocimientos y lecciones que les permitan apoyar y llevar adelante sus actividades de fomento de la capacidad. Esos servicios de asesoramiento consisten en: a) responder in situ (sin subrayar en el original) a solicitudes urgentes hechas por los gobiernos de asesoramiento sobre cuestiones normativas; b) prestar a los gobiernos asesoramiento concreto sobre asuntos sectoriales pertinentes a los programas que se ejecutan en sus respectivos países; y c) prestar asistencia a los gobiernos en la formulación de proyectos y en evaluaciones de programas que permitan mejorar los programas nacionales” (párr. 3).

75. Hay quienes interpretan que los servicios de asesoramiento solicitados por los países en desarrollo deben prestarse en el país solicitante. Ése es el concepto que figura en la declaración del Secretario General citada en el párrafo anterior, en donde la función de asesoramiento se describe parcialmente como “responder in situ a solicitudes urgentes hechas por los gobiernos de asesoramiento sobre cuestiones normativas”. No obstante, se puede argüir que “in situ” se aplica solamente a la prestación de asesoramiento sobre cuestiones normativas, ya que no se repite para

las funciones de asesoramiento sobre “asuntos sectoriales” o sobre “la formulación de proyectos”. Se trata de una cuestión importante que afecta a la función de los asesores. Si se entiende que los asesores pueden desempeñar debidamente sus funciones tanto en la Sede como sobre el terreno, entonces resulta más complicado diferenciar las funciones del personal de plantilla y las funciones de los asesores, así como supervisar la utilización apropiada de los asesores.

76. Se han expresado preocupaciones con respecto a la función de los asesores en la actualidad, que van desde las dificultades para diferenciar entre las funciones del personal de plantilla y de los asesores a la amplia participación de asesores en las actividades de preparación de proyectos, que corren el riesgo de verse dictados por la oferta y no por la demanda. Sin embargo, otros insisten en que una mayor integración entre las actividades de los asesores y del personal de plantilla supone una utilización óptima de unos recursos humanos limitados. El empleo de asesores en la preparación de proyectos es un mero reflejo de las nuevas circunstancias que afectan a la financiación de proyectos en el sistema de las Naciones Unidas. En el anexo V se trata más a fondo la cuestión de la utilización de los asesores.

77. La cuestión del recurso a los asesores es muy compleja. A continuación se ofrece un resumen de los principales aspectos:

- a) Los criterios actuales del programa ordinario de cooperación técnica no requieren, como algunos piensan, que los asesores desempeñen sus funciones principalmente sobre el terreno;
- b) Los límites de la labor del personal de plantilla y la labor de los asesores se están desdibujando;
- c) Es un secreto a voces que algunos organismos de ejecución utilizan asesores para llenar puestos de plantilla cuya creación no está autorizada;
- d) Algunos de esos puestos que se llenan subrepticamente están relacionados directamente con la cooperación técnica, mientras que otros están más alejados de ella;
- e) La preparación de proyectos ocupa una parte cada vez mayor de la labor de algunos asesores;
- f) La combinación de todas esas circunstancias hace que sea extremadamente importante:
 - i) Aclarar cuál es la finalidad del programa;
 - ii) Establecer modalidades de presentación de informes que permitan supervisar dicha finalidad.

Tema 3. Opciones básicas para el futuro del programa ordinario de cooperación técnica

78. Las opciones básicas del programa ordinario de cooperación técnica que pueden adoptarse en el futuro son las siguientes:

- a) Eliminar el programa ordinario de cooperación técnica y hacer economías;
- b) Transferir los fondos actuales del programa ordinario de cooperación técnica a los programas ordinarios de las entidades encargadas de la ejecución, procediendo a:

- i) Ajustar el presupuesto básico de cada programa con arreglo a la parte que le corresponde actualmente de los fondos asignados a la sección 23;
- ii) Ajustar el mandato de todos los programas para que incluyan el requisito de establecer servicios similares al del programa ordinario de cooperación técnica;
- iii) No contabilizar los fondos de la (antigua) sección 23 por separado;
- iv) Eliminar la sección 23 como un programa separado;
- c) Aplicar la opción b), con la excepción de que cada entidad daría seguimiento a sus propias actividades del programa ordinario de cooperación técnica, estableciendo un subprograma de cooperación técnica por separado en el que los fondos transferidos del programa ordinario se emplearían para fines similares y se contabilizarían por separado;
- d) Mantener la estructura actual del programa ordinario de cooperación técnica como una sección del presupuesto, pero aumentando la eficiencia y eficacia del programa, precisando mejor su objetivo y criterios y mejorando significativamente la supervisión de la ejecución y la presentación de informes al respecto;
- e) Mantener la estructura, el objetivo y los criterios del programa ordinario de cooperación técnica, evaluando mejor, mediante inspecciones, la forma en que las entidades utilizan el programa;
- f) Aceptar la modalidad de funcionamiento actual del programa.

79. Las opciones a) y f) no se examinan en detalle y sus consecuencias son bastante obvias. Es poco probable que la opción a) reciba mucho apoyo; si se adoptara, los objetivos básicos del programa ordinario de cooperación técnica, pese a su utilidad, se perderían. La opción f) perpetuaría una situación que es bastante confusa y, de adoptarla, se perdería toda oportunidad de precisar las directrices sobre el empleo de asesores.

80. La opción b) eliminaría toda barrera artificial que separa actualmente la utilización de asesores y de funcionarios, pues cabe suponer que entrañaría la eliminación de los cargos de asesores. Probablemente también pondría fin a la prestación de servicios de cooperación técnica en la forma en que se prevé actualmente en el marco del programa ordinario de cooperación técnica, pues se perdería la identidad de los fondos, que con toda probabilidad serían absorbidos rápidamente por las demás actividades de la entidad de ejecución.

81. Con la opción c) desaparecerían el programa ordinario de cooperación técnica y la sección 23, pero, por otro lado, se crearían subprogramas de cooperación técnica específicos dentro cada programa. Estos subprogramas podrían establecerse con niveles básicos de financiación equivalentes a las cantidades transferidas del programa ordinario de cooperación técnica. La presentación de informes y la presupuestación se simplificarían porque todas las actividades correspondientes a un programa se presentarían en una sola sección, lo que aseguraría su integridad. Sin embargo, esta opción también eliminaría la posibilidad de apreciar todas las actividades de tipo similar al programa ordinario de cooperación técnica en un formato unificado para todos los programas. Además, habría que imponer restricciones a la utilización de los fondos asignados inicialmente al subprograma de cooperación técnica, pues de lo contrario podrían ser asimilados a los de otros programas.

82. La opción d) preservaría la estructura presupuestaria y las modalidades generales de operación actuales. Habría que esclarecer la forma en que se emplearía el programa y elaborar determinados parámetros fundamentales para medir la ejecución. Se combinarían la presupuestación de todas las actividades y la presentación de informes sobre ellas, independientemente de la entidad que las ejecute. Por consiguiente, los informes que se presenten sobre los distintos programas (como figuran en el informe sobre la ejecución de los programas) seguirían siendo incompletos en el sentido de que no abarcarían las actividades del programa ordinario de cooperación técnica (ni las de la Cuenta para el Desarrollo). Con este enfoque sería preciso disponer de una estructura mejorada de presentación de informes para la sección 23 en su conjunto, que vinculara las finanzas, las actividades y los resultados.

83. La opción e) básicamente mantendría el programa en su forma actual, pero debería ir acompañada de un mecanismo mejorado para la presentación de informes. Con esta opción, sería difícil elaborar indicadores para supervisar la ejecución que tuvieran aplicación universal. La cuestión del empleo de asesores tendría que examinarse sobre la base de inspecciones individuales.

84. Si bien todas las opciones ofrecen posibilidades, las más realistas son las opciones c) y d).

Tema 4. Presentación de informes y nombramiento del director o directores de programas para el programa ordinario de cooperación técnica

85. En ocasiones anteriores se ha hecho mención de las deficiencias del mecanismo actual para la presentación de los informes sobre el programa ordinario de cooperación técnica, que están relacionadas, al menos en parte, con el hecho de que no cuenta con un único director a cargo de los programas. De esta valoración se desprenden directamente dos preguntas:

a) ¿Debería designarse un único director responsable del programa ordinario de cooperación técnica (como se ha hecho en la Cuenta para el Desarrollo)?

b) ¿Cómo puede mejorarse la presentación de informes sobre las actividades generales del programa ordinario de cooperación técnica?

86. El valor del programa ordinario de cooperación técnica radica en el carácter descentralizado de su gestión y en la capacidad de su mecanismo de respuesta rápida de atender a las necesidades de los países en desarrollo, en los casos en que la mejor manera de responder a esas necesidades es recurrir a los conocimientos especializados acumulados por las entidades de ejecución en el ejercicio de sus funciones normativas y analíticas. Esas características positivas no deberían atenuarse designando un único director de programas encargado del programa ordinario de cooperación técnica. Sin embargo, para que los recursos asignados al programa ordinario de cooperación técnica se utilicen de manera eficiente y eficaz es importante que exista una cadena de responsabilidad bien definida. Tomando en consideración este imperativo, sería conveniente que se designara al jefe ejecutivo de la entidad de ejecución director de programas responsable de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica asignados a la entidad pertinente.

87. No obstante, seguiría siendo necesario establecer alguna forma de coordinación de los programas en el nivel central. Debe existir un mecanismo para preparar determinados documentos sobre una base consolidada, ya que la presupuestación y aprobación del programa ordinario de cooperación técnica se realizan de manera

global. También es necesario disponer de algún mecanismo de presentación de informes unificados o consolidados. Esa función de coordinación obliga a adoptar una orientación programática, en lugar de la orientación principalmente financiera de la función que desempeña la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP). Por su condición de usuario principal del programa ordinario de cooperación técnica y su cercanía, en términos operativos, a las instancias financieras y de dirección superiores ubicadas en Nueva York, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sería el órgano idóneo para desempeñar la función de coordinador general (pero no de director de programas) del programa ordinario. Las funciones respectivas del coordinador y de los directores de programas se examinarán más adelante.

88. Con este enfoque sigue siendo necesario adoptar una decisión sobre la modalidad y frecuencia de presentación de los informes. A ese respecto, convendría examinar los cuatro procedimientos diferentes que se relacionan a continuación:

a) Utilizar el fascículo del presupuesto para presentar información sucinta sobre los resultados obtenidos con los fondos aprobados para el bienio anterior (por ejemplo, el informe correspondiente a 2002-2003 iría acompañado del presupuesto para el período 2006-2007);

b) Utilizar el informe sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas, en el que cada entidad de ejecución presentaría información concreta sobre la forma en que utilizó los fondos del programa ordinario en el capítulo pertinente del programa;

c) Introducir una nueva sección (Secc. 23) en el informe sobre la ejecución de los programas que trate específicamente del programa ordinario de cooperación técnica, que incluiría una sección introductoria sobre el programa en su conjunto, redactada por el coordinador de programas, y una breve exposición sucinta sobre cada entidad de ejecución en la que se presentarían las actividades, productos y repercusiones del programa ordinario de cooperación técnica;

d) Establecer, al igual que en la Cuenta para el Desarrollo, la presentación de un informe separado sobre las actividades, productos y repercusiones del programa ordinario de cooperación técnica, con estructura y responsabilidades similares a las esbozadas en la opción c) *supra*.

89. Las ventajas y desventajas de cada opción se examinan brevemente en el anexo VI.

90. Si el programa ordinario de cooperación técnica se mantuviera como un programa separado, con una sección del presupuesto propia, la opción a) sería la variante preferida. Una alternativa plenamente satisfactoria sería la opción d). Menos satisfactorias serían las dos opciones que implican la presentación de información sobre el programa ordinario de cooperación técnica por medio del informe sobre la ejecución de los programas, pues se considera que el formato en que se presenta actualmente este informe no cumple las normas mínimas que deben aplicarse en esta modalidad de cooperación técnica.

91. En relación con el contenido de los informes que deben presentarse, en el documento del presupuesto por programas correspondiente a la sección 23⁴ ya se ha recomendado un formato de presentación. Se sigue trabajando para tratar de lograr que los informes que se presenten sobre las repercusiones de los programas tengan

mayor utilidad. Para ello, sería preciso abordar cuestiones como los proyectos preparados, la financiación obtenida para las actividades de seguimiento, la firma de convenios o el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes y la promulgación de nuevas disposiciones legislativas o normas en los países en que se ejecutan los programas.

92. Convendría que todas las entidades de ejecución utilizaran un formato común para presentar determinados datos estadísticos básicos. En el anexo VII figura un modelo de informe que podría usarse para esos fines. Sin embargo, cada entidad también estaría obligada a informar de sus logros sustantivos utilizando los indicadores más pertinentes a sus actividades. Si se deja bien clara esta previsión, en última instancia se llegará a tener una idea mucho más completa de los logros del programa en su conjunto. También se podrán comparar los enfoques empleados por las distintas entidades ante la difícil tarea de demostrar los resultados alcanzados.

93. En cuanto a la presentación de informes, aún se plantea otra interrogante: ¿a quién se deben presentar los informes sobre la ejecución? En etapas anteriores se han empleado vías diversas para presentar los informes sobre el programa ordinario de cooperación técnica. En determinado momento, los informes pasaban del (antiguo) Consejo de Administración del PNUD al Consejo Económico y Social y, después, a la Segunda Comisión. Las solicitudes de créditos presupuestarios, en cambio, circulan por el Comité del Programa y de la Coordinación, la Comisión Consultiva y la Quinta Comisión. Debido a que en los últimos seis o siete años prácticamente no se han presentado informes sobre el programa ordinario de cooperación técnica, las instancias que se ocupan del desarrollo entre los órganos rectores en Nueva York esencialmente han perdido de vista al programa. Los únicos documentos que han circulado son los relacionados con el presupuesto propiamente dicho, que examinan el Comité del Programa y de la Coordinación, después la Comisión Consultiva y luego la Quinta Comisión. Esta situación debe corregirse mediante la presentación de informes sobre las actividades sustantivas del programa ordinario de cooperación técnica y de la Cuenta para el Desarrollo por conducto del Consejo Económico y Social y la Segunda Comisión.

VI. Propuestas relativas al programa ordinario de cooperación técnica

Propuesta 1

Opciones fundamentales para el futuro del programa ordinario de cooperación técnica

94. Se considera que las dos opciones viables que cabe adoptar en el futuro para el programa ordinario de cooperación técnica son las siguientes:

a) Eliminar la sección 23, asignando sus recursos a prorrata a los subprogramas de cooperación técnica de cada sección de programas y aplicando a la vez medidas que aseguren la protección de los recursos para que los utilicen los países en desarrollo con arreglo a los objetivos y criterios que se describen más adelante;

b) Conservar el programa ordinario de cooperación técnica, manteniendo la sección 23 y perfeccionando el programa mediante la actualización de su objetivo y de los criterios para su aplicación, las responsabilidades del cuadro directivo y las disposiciones para la presentación de sus informes, según se indica más adelante.

95. Se considera que la opción b) es la más apropiada. Tiene sentido el razonamiento de que se necesita una estructura totalmente integrada de presupuestación y presentación de informes por cada programa del presupuesto de las Naciones Unidas. Sin embargo, la integración de los recursos del programa ordinario de cooperación técnica en los distintos programas podría resultar un proceso complejo, que plantearía la difícil tarea de tener que elaborar salvaguardias para garantizar que los recursos sigan utilizándose para los fines previstos. En términos operativos, no está demostrado que la reestructuración de los programas permitiría mejorar la eficacia de la gestión.

Propuesta 2

Mandato del programa ordinario de cooperación técnica y criterios para su aplicación

96. Se propone que se replantee el objetivo del programa ordinario de cooperación técnica de manera que refleje mejor su función dentro del sistema de las Naciones Unidas. El texto que se presenta a continuación, para su examen, se ha redactado sobre la base de una declaración formulada por el Secretario General en su informe de fecha 20 de septiembre de 2002 (véase A/57/363, párr. 3):

El objetivo del programa ordinario de cooperación técnica es prestar asistencia técnica, mediante los mecanismos más apropiados, a los países en desarrollo y países de economía en transición, aprovechando la considerable experiencia en los ámbitos normativo y analítico de la entidad de ejecución, para generar conocimientos y lecciones que les permitan apoyar y llevar adelante las actividades de fomento de la capacidad de esos países. Los servicios de asistencia técnica consisten en: a) responder a solicitudes urgentes hechas por los gobiernos de asesoramiento sobre cuestiones normativas puntuales; b) prestar a los gobiernos asesoramiento concreto sobre asuntos sectoriales pertinentes a sus estrategias y programas de desarrollo; y c) prestar asistencia a los gobiernos en la formulación o evaluación de programas y proyectos que permitan mejorar los programas nacionales.

97. No obstante la formulación utilizada en el texto anterior, que no parece precisar la naturaleza de las actividades de preparación de los proyectos, la Asamblea General tal vez desee aclarar mejor sus propósitos en relación con el tipo de actividad que se emprendería (véanse los párrafos 26 a 28).

98. Los criterios de aplicación del programa que se propongan lógicamente deben derivarse del objetivo enunciado anteriormente. Conviene recordar de nuevo que, aunque esos criterios regirán el programa en su conjunto, también hay que dar cabida a un nivel de criterios secundarios que aplicará la entidad de ejecución responsable de la gestión descentralizada de sus propios recursos del programa ordinario de cooperación técnica, de conformidad con las prioridades de gestión que haya establecido. Algunos criterios que se aplicaban antes no figuran a continuación porque tal vez no son pertinentes a las prioridades estratégicas de una o varias entidades de ejecución. Los criterios que se recomiendan a continuación deben ser pertinentes a todas las entidades de ejecución, independientemente de sus prioridades respectivas:

a) Las actividades deben llevarse a cabo preferentemente en respuesta a las solicitudes hechas por países en desarrollo y deben ser de corta duración (es decir, con un plazo de concepción y ejecución de menos de dos años civiles);

b) Las actividades deben realizarse en una de las esferas de competencia prioritarias establecidas por el órgano rector de la entidad de ejecución, en la que ésta ejerza un liderazgo comprobado en los ámbitos normativo y analítico;

c) Las actividades deben crear capacidad en los países en desarrollo, incluso para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados y otras funciones normativas conexas y deben tener como objetivo secundario enriquecer las actividades normativas y analíticas de la entidad de ejecución al proporcionar información sobre la experiencia adquirida en el contacto con la realidad imperante en los países en desarrollo;

d) Se promoverán las actividades que contribuyan a la elaboración de componentes especializados de la estrategia de desarrollo de un país o a la preparación de solicitudes de recursos en mayor escala que se presentarán a otras fuentes de financiación;

e) Se procurará que las modalidades de cooperación técnica sean flexibles y se seleccionarán las más acertadas en relación con el objetivo que se persiga, utilizando, por ejemplo, asesores, consultores, programas de capacitación, enseñanza a distancia, redes de conocimientos o proyectos sobre el terreno, entre otros.

Propuesta 3

Disposiciones para la presentación de informes

99. Las propuestas relativas a la presentación de informes sobre el programa ordinario de cooperación técnica se resumen a continuación.

100. En primer lugar, se debería designar al Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales como coordinador de programas del programa ordinario de cooperación técnica, asignándole las funciones siguientes:

a) Elaborar, junto con otras partes interesadas, un formato apropiado para el fascículo del presupuesto;

b) Cerciorarse de que la sección introductoria del fascículo del presupuesto que trata del programa en general sea idónea y que refleje la evolución del programa y los efectos acumulativos de las decisiones administrativas;

c) Asegurar que se mantenga la pertinencia de los criterios rectores de las operaciones del programa ordinario de cooperación técnica en su conjunto que haya aprobado la Asamblea General;

d) Elaborar un formato adecuado para la presentación de informes sobre el programa ordinario de cooperación técnica tras consultar a las demás partes interesadas;

e) Agrupar los informes recibidos de las entidades encargadas de la ejecución por ciclos bienales, presentándolos en un informe único consolidado sobre las actividades del programa ordinario de cooperación técnica;

f) Organizar, periódicamente y según sea necesario, evaluaciones temáticas interinstitucionales del programa ordinario de cooperación técnica que sean pertinentes a los procesos de capacitación y dirección, y que se sufragarían con cargo a una parte de los fondos aprobados para el programa ordinario, reservada para esos fines.

101. En segundo lugar, el jefe ejecutivo de la entidad de ejecución que corresponda sería designado director del programa y tendría a su cargo los fondos asignados a éste en el marco del programa ordinario de cooperación técnica. Además de tener la responsabilidad general de la buena gestión de los fondos del programa ordinario que se les han asignado, los directores de programas se encargarían de:

- a) Asegurar que el contenido de las secciones que les correspondan dentro del fascículo del presupuesto se ajuste a la estructura común elaborada por el coordinador de programas en consulta con las partes interesadas;
- b) Dar cuentas de la utilización de los fondos aprobados, basándose en las actividades, los productos y las repercusiones de los programas;
- c) Responder a otras solicitudes de rendición de cuentas sobre los fondos del programa ordinario que se les hayan asignado.

102. En tercer lugar, se prefiere la opción que consiste en utilizar el fascículo del presupuesto tanto para presentar la solicitud de nuevos recursos para el programa como para informar de lo realizado en el penúltimo bienio (es decir, el informe sobre el bienio 2002-2003 iría acompañado de la solicitud de recursos para el bienio 2006-2007), pues vincularía la aprobación del presupuesto y la presentación de informes sobre la ejecución de presupuestos anteriores. Otra posibilidad sería presentar un informe por separado (independiente del informe sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas), como es la práctica actual en el caso de la Cuenta para el Desarrollo. Este enfoque tiene la ventaja de que el informe resultante es más útil para el examen que realizan el Consejo Económico y Social y la Segunda Comisión, como se recomienda más adelante.

103. Cualquiera que sea el mecanismo que en definitiva se decida adoptar, se recomienda que el informe contenga la información básica siguiente:

- a) Una reseña general y sucinta del programa en su conjunto, que incluya datos estadísticos consolidados (responsabilidad del coordinador de programas);
- b) Datos básicos sobre el desembolso de los fondos asignados al programa y la distribución del tiempo de trabajo de los asesores (véase el anexo VII), presentados en un formato uniforme por la entidad encargada de la ejecución (responsabilidad del director del programa);
- c) Una sección dedicada a cada entidad de ejecución en la que se describan brevemente cuestiones como la utilización de los recursos por esfera prioritaria de la entidad, las actividades, los productos y las repercusiones (responsabilidad del director del programa).

104. En cuarto lugar, el informe sobre la ejecución del programa ordinario de cooperación técnica no sólo deberá presentarse a los órganos que participan en la aprobación del presupuesto, sino también al Consejo Económico y Social y a la Segunda Comisión.

Propuesta 4

Inspección del programa ordinario de cooperación técnica

105. En los párrafos anteriores se han hecho diversas propuestas destinadas a esclarecer los objetivos, los criterios y las modalidades de funcionamiento del programa ordinario de cooperación técnica. Habida cuenta de que el empleo de asesores es

una de las cuestiones polémicas, si la Asamblea General aclara estas cuestiones adoptando una nueva definición del objetivo o nuevos criterios para la aplicación del programa, sería conveniente realizar en el futuro, cuando resulte oportuno, una inspección sobre la aplicación de esa nueva directriz, incluido el uso de los servicios de asesoramiento. Cabe suponer que el programa tendría que estar funcionando con arreglo a la nueva orientación al menos durante un bienio para que esa inspección fuera productiva. Ello significa que podría examinarse la posibilidad de hacer una inspección en 2008 o más adelante, pues en estos momentos probablemente sólo serviría para confirmar que las directrices vigentes se interpretan de formas bien disímiles.

VII. Propuestas relativas a la Cuenta para el Desarrollo

106. No es preciso formular recomendaciones para mejorar la eficiencia, eficacia, formulación de los proyectos, complementariedad, ejecución y evaluación de la Cuenta para el Desarrollo. La gestión del programa es la adecuada y su funcionamiento se ajusta plenamente a las instrucciones aprobadas por la Asamblea General.

Propuesta 5

Aprobar un objetivo para la Cuenta para el Desarrollo

107. Sería conveniente dotar a la Cuenta para el Desarrollo de un mandato permanente claro, no sólo mediante los criterios aprobados, sino también mediante la aprobación de un objetivo para el programa. El objetivo de la Cuenta podría enunciarse como sigue:

El objetivo de la Cuenta para el Desarrollo es financiar proyectos de cooperación técnica de mediano plazo (hasta cuatro años para la ejecución del proyecto tras la aprobación del documento) en los ámbitos prioritarios de los organismos de ejecución que benefician a múltiples países en desarrollo, fomentando con este fin las iniciativas de cooperación entre varios programas de las Naciones Unidas en actividades innovadoras multisectoriales y regionales o interregionales y que se basen principalmente en los recursos técnicos y humanos, entre otros, disponibles en los países en desarrollo.

Propuesta 6

Mecanismos de financiación de la Cuenta para el Desarrollo

108. El nivel inicial de financiación de la Cuenta para el Desarrollo se estableció en 1997 tomando como base las economías obtenidas de las posibles reducciones de los gastos de administración y otros gastos generales de la Secretaría como consecuencia del programa de reformas del Secretario General. La Asamblea General estableció asimismo que las economías obtenidas en aquel momento constituyeran el nivel básico de financiación en futuros ejercicios y que se añadieran a la cuenta futuras economías verificables y sostenibles.

109. Aunque bien intencionada, esta última disposición ha sido la causa de que no se hayan logrado otras economías. Este no es un buen resultado, aun sin ser intencionado. Quizá se pecó de un excesivo optimismo al esperar que los directivos determinaran las economías realizadas en sus propias actividades para que posteriormente se reasignaran de manera automática a otro programa. Aunque la supresión de esta disposición no implique necesariamente que se vayan a determinar nuevas

economías, su permanencia es garantía casi segura de que no ocurrirá. Por este motivo, se considera que la disposición es en general contraproducente y debería ser invalidada por la Asamblea General. Los futuros aumentos de los niveles de financiación de la Cuenta para el Desarrollo deberían estudiarse a la luz de las prioridades en pugna que existen para la utilización del presupuesto por programas de las Naciones Unidas.

VIII. Consolidación de las secciones 23 y 35 en una única sección (con una o dos partes)

110. El programa ordinario de cooperación técnica cuenta con un modelo de financiación que durante muchos años ha sido estable y en el que sólo se han realizado ajustes en función de la inflación. Aunque de más reciente creación, la base de financiación de la Cuenta para el Desarrollo también se ha establecido con una claridad similar. En vista de las trayectorias individuales de los dos programas y de su diferente naturaleza, es poco probable que la fusión de ambos en una única sección presupuestaria con dos partes diferenciadas llegue a dar lugar a transferencias entre las dos partes bajo la autoridad discrecional que se ha delegado en el Secretario General.

111. Toda decisión de incluir ambas cuentas en una única sección presupuestaria deberá basarse, por consiguiente, en criterios propios de gobernanza y administración eficaces, como los siguientes:

- a) Economías en las necesidades de documentación;
- b) Economías en la duración de los procesos de gobernanza dentro del Comité del Programa y de la Coordinación, la Comisión Consultiva y la Quinta Comisión;
- c) Los beneficios de presentación que se derivan de la reducción del número de secciones del presupuesto de las Naciones Unidas.

Propuesta 7

Consolidar las secciones 23 y 35 en una única sección con dos partes

112. Es poco probable que mediante este proceso se reduzca considerablemente la documentación. No obstante, si los dos programas del presupuesto ordinario que se dedican exclusivamente a la cooperación técnica se estudiaran conjuntamente, podría reducirse el tiempo invertido en la gobernanza y el análisis estaría mejor fundado. La supresión de una sección del presupuesto de las Naciones Unidas simplificaría ligeramente su estructura. Dado que las desventajas son aparentemente pocas y parece haber algunos pequeños beneficios, se propone que la Asamblea General estudie el establecimiento de una única sección del presupuesto dividida en dos partes.

IX. Conclusión

113. **La Asamblea General quizá desee examinar qué medidas desea adoptar con relación al informe y a las propuestas formuladas en las partes VI, VII y VIII.**

Notas

- ¹ En el párrafo 48, la Asamblea General pidió al Secretario General que llevara a cabo un examen fundamental y general del programa ordinario de cooperación técnica y que le hiciera propuestas apropiadas al respecto en su quincuagésimo noveno período de sesiones.
- ² En el párrafo 58 se pidió al Secretario General que presentara un informe global a la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones, con posibles medidas para mejorar el funcionamiento de la Cuenta para el Desarrollo, incluidas formas de adoptar un enfoque más específico para la formulación, complementariedad, ejecución y evaluación de los proyectos y que le hiciera propuestas para aumentar los fondos de la Cuenta, de conformidad con sus resoluciones 52/12 B, de 19 de diciembre de 1997, y 54/15, de 29 de octubre de 1999.
- ³ A/58/6 (Sect. 23), cuadro 23.3, nota de pie de página a.
- ⁴ Véase *ibid*, cuadro 23.1.

Anexo I

Criterios para el programa ordinario de cooperación técnica

El conjunto más amplio de directrices enunciadas para el programa ordinario de cooperación técnica fue elaborado por el antiguo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas y fue estudiado y aprobado por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1980. Esas directrices son las siguientes:

- a) En vista de que los recursos son limitados, ahora más que nunca deben utilizarse de la mejor manera posible;
- b) Deben destinarse a actividades que tienen posibilidad de influir considerablemente en el proceso de desarrollo;
- c) Por la misma razón, deben tener un efecto multiplicador demostrado;
- d) Deben ajustarse a las políticas mundiales de desarrollo enunciadas por la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros órganos legislativos respecto de la aplicación del nuevo orden económico internacional, la Estrategia para el Desarrollo Internacional, la cooperación técnica entre los países en desarrollo y otras cuestiones conexas;
- e) Asimismo, deben estar en consonancia con las necesidades y prioridades de desarrollo de los distintos países;
- f) Sin embargo, por ser tan limitados, no será posible por lo general invertir los recursos en proyectos de países a no ser que tengan una clara naturaleza experimental e innovadora, con resultados a los cuales se pueda dar una aplicación más amplia;
- g) Los proyectos específicos deben tener una duración limitada a fin de no inmovilizar recursos por períodos prolongados. Esto pone de manifiesto la necesidad de efectuar arreglos complementarios con otras fuentes mejor dotadas (por ejemplo, el PNUD), una vez que la actividad “precursora” haya obtenido resultados positivos;
- h) Se debe hacer especial hincapié en la asistencia a los países menos adelantados;
- i) Los recursos del programa ordinario se deben destinar a mejorar aspectos específicos de “proceso” de la cooperación técnica en cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea General o el Consejo Económico y Social o de las decisiones del Consejo de Administración del PNUD;
- j) Si bien se debe respetar el carácter especial e independiente del programa ordinario, acaso sea necesario, debido a la limitación de sus recursos, emplear dichos recursos de manera mutuamente complementaria e incluso intercambiable con otras fuentes.

Con los años se han formulado otras tres directrices:

1. Los recursos deben concentrarse en aquellos ámbitos de actividad que los órganos normativos internacionales consideren altamente prioritarios, pero que se hayan visto menos favorecidos en otros programas de cooperación técnica;

2. Los recursos deben considerarse recursos “precursores”, que ofrezcan la posibilidad de realizar nuevas actividades con carácter experimental que posteriormente podrían asumir otros fondos mejor dotados una vez que se haya demostrado su viabilidad;

3. Los recursos deben utilizarse para suplir las carencias en los casos en que los fondos de otras fuentes no basten para cubrir áreas especiales.

Anexo II

Programa ordinario de cooperación técnica: gastos correspondientes al bienio 2002-2003

	<i>Desembolso</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje del total del programa</i>
CEPAL			
Personal temporario general	3 132 975	66	
Consultores y expertos	635 149	13	
Otros gastos de personal	125 230	3	
Viajes en comisión de servicio	765 200	16	
Otros		0	
Servicios por contrata		0	
Gastos generales de funcionamiento		0	
Capacitación	73 251	2	
Subtotal	4 731 805	100	10,8
CEPA			
Personal temporario general	5 431 044	76	
Consultores y expertos		0	
Otros gastos de personal		0	
Viajes en comisión de servicio	750 436	10	
Otros	68 100	1	
Servicios por contrata		0	
Gastos generales de funcionamiento		0	
Capacitación	937 712	13	
Subtotal	7 187 292	100	16,4
CEPE			
Personal temporario general	2 663 890	93	
Consultores y expertos		0	
Otros gastos de personal		0	
Viajes en comisión de servicio	195 984	7	
Otros		0	
Servicios por contrata		0	
Gastos generales de funcionamiento		0	
Capacitación		0	
Subtotal	2 859 874	100	6,5
CESPAP			
Personal temporario general	2 265 100	52	
Consultores y expertos	758 666	17	
Otros gastos de personal		0	
Viajes en comisión de servicio	256 771	6	
Otros		0	
Servicios por contrata		0	
Gastos generales de funcionamiento		0	
Capacitación	1 095 036	25	
Subtotal	4 375 573	100	10,0

	<i>Desembolso</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje del total del programa</i>
CESPAO			
Personal temporario general	3 173 103	93	
Consultores y expertos	5 588	0	
Otros gastos de personal		0	
Viajes en comisión de servicio	236 033	7	
Otros	4 950	0	
Servicios por contrata		0	
Gastos generales de funcionamiento		0	
Capacitación		0	
Subtotal	3 419 674	100	7,8
UNCTAD			
Personal temporario general	1 979 358	95	
Consultores y expertos		0	
Otros gastos de personal		0	
Viajes en comisión de servicio	97 078	5	
Otros		0	
Servicios por contrata		0	
Gastos generales de funcionamiento		0	
Capacitación		0	
Subtotal	2 076 436	100	4,7
PNUFID/Centro para la Prevención Internacional del Delito			
Personal temporario general	1 021 700	72	
Consultores y expertos	77 756	5	
Otros gastos de personal		0	
Viajes en comisión de servicio	132 536	9	
Otros	18 882	1	
Servicios por contrata	12 240	1	
Gastos generales de funcionamiento		0	
Capacitación	152 412	11	
Subtotal	1 415 526	100	3,2
DAES			
Personal temporario general	9 408 806	72	
Consultores y expertos	627 475	5	
Otros gastos de personal		0	
Viajes en comisión de servicio	1 171 064	9	
Otros	17 621	0	
Servicios por contrata	179 610	1	
Gastos generales de funcionamiento	157	0	
Capacitación	1 714 202	13	
Subtotal	13 118 935	100	29,9

	<i>Desembolso</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje del total del programa</i>
OCAH			
Personal temporario general	695 402	72	
Consultores y expertos	47 322	5	
Otros gastos de personal		0	
Viajes en comisión de servicio	5 946	1	
Otros		0	
Servicios por contrata		0	
Gastos generales de funcionamiento	39	0	
Capacitación	213 277	22	
Subtotal	961 986	100	2,2
ACNUDH			
Personal temporario general	1 223 973	44	
Consultores y expertos	118 173	4	
Otros gastos de personal	237	0	
Viajes en comisión de servicio	946 581	34	
Otros	18 679	1	
Servicios por contrata	9 634	0	
Gastos generales de funcionamiento	50 250	2	
Capacitación	411 758	15	
Subtotal	2 779 285	100	6,3
ONU-Hábitat			
Personal temporario general	866 062	89	
Consultores y expertos	4 184	0	
Otros gastos de personal	18 831	2	
Viajes en comisión de servicio	66 677	7	
Otros	7 528	1	
Servicios por contrata		0	
Gastos generales de funcionamiento	11 388	1	
Capacitación		0	
Subtotal	974 670	100	2,2
TOTAL			
Personal temporario general	31 861 413	72,6	
Consultores y expertos	2 274 313	5,2	
Otros gastos de personal	276 834	0,6	
Viajes en comisión de servicio	4 491 770	10,2	
Otros	135 760	0,3	
Servicios por contrata	201 484	0,5	
Gastos generales de funcionamiento	61 834	0,1	
Capacitación	4 597 648	10,5	
Total general	43 901 056	100	100,0

Anexo III

Modalidades en uso para la programación de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica

En los párrafos siguientes se presentan ejemplos de algunos de los instrumentos de programación utilizados.

1. Cartas de solicitud de propuestas: las dependencias de coordinación (con frecuencia las divisiones de cooperación técnica) de algunas entidades envían cartas oficiales a las divisiones sustantivas en las que les solicitan propuestas para la utilización de los fondos que cumplan los criterios orientadores generales del programa ordinario de cooperación técnica y estén en consonancia con las prioridades de la entidad de que se trate, determinadas por su órgano rector. El objetivo no es inmovilizar la totalidad de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica mediante la planificación por adelantado, ya que las cartas también permiten presentar solicitudes urgentes de financiación fuera de este proceso con el fin de preservar la capacidad de respuesta ante necesidades urgentes.
2. Planes de trabajo de las divisiones sustantivas: la mayoría de las divisiones sustantivas preparan planes de trabajo anuales o bienales en los que figuran las actividades de cooperación técnica que tienen previstas, incluidas las financiadas con cargo al programa ordinario de cooperación técnica.
3. Planes de trabajo de los asesores: en la mayoría de las entidades, cada asesor sectorial o regional prepara un programa de trabajo para sus propias actividades. En la mayor parte de los casos, esos planes de trabajo individuales guardan una clara relación con el plan de trabajo general de la división sustantiva a la que el asesor presta servicio. Dado que los asesores se dedican exclusivamente a actividades de cooperación técnica, los planes de trabajo sirven para situar el programa ordinario de cooperación técnica y otras fuentes de este tipo de cooperación dentro de la estrategia general de la división.
4. En una comisión regional en que los gastos se distribuyen de manera equilibrada entre sueldos, viajes y programas de capacitación se han utilizado los siguientes procesos:
 - a) En la comisión regional hay un plan de cooperación técnica que engloba todas sus actividades de cooperación técnica. La comisión aprueba el plan y se presentan informes de los resultados a posteriori;
 - b) El personal envía a los miembros gubernamentales de la comisión un documento en que se muestran los fondos del programa ordinario de cooperación técnica disponibles para servicios de asesoramiento y se indican los sectores prioritarios en que hay servicios disponibles;
 - c) Al comienzo del ciclo de planificación, el personal de la dependencia de cooperación técnica envía a todas las divisiones sustantivas un memorando en que se pide la presentación de propuestas, se señala la necesidad de no perder flexibilidad para hacer frente a peticiones urgentes, se indican los criterios que determinan el uso de los fondos (se combinan aquí los criterios rectores generales del programa ordinario de cooperación técnica y los criterios complementarios propios de la comisión regional), se explican la supervisión y la presentación de informes que harán

falta para cada una de las actividades aprobadas y se detalla el tipo de información necesaria para la evaluación de seguimiento;

d) Cada uno de los asesores prepara un plan de trabajo personal en un formato estándar (en que se incluyen objetivos, medidas e indicadores de progreso) que se debe integrar plenamente en el plan de trabajo de la división sustantiva y que el jefe de ésta debe aprobar;

e) Cada una de las actividades individuales tiene su propio marco lógico, pues la comisión regional ha adoptado plenamente un enfoque de gestión basada en los resultados para todas las actividades de cooperación técnica;

f) Cada una de las actividades individuales tiene un marco de presentación de informes obligatorio que varía en función de las dimensiones de la actividad e incluye elementos como cuestionarios para que los participantes evalúen las actividades e informes de situación y finales de acuerdo con los formatos estándar de la comisión regional;

g) En la actualidad, esa comisión regional está estudiando otras formas de realizar actividades limitadas de evaluación temática o de las cuestiones.

5. El enfoque adoptado por esa comisión regional parece abordar de manera eficaz la necesidad de equilibrar la planificación de acuerdo con las prioridades más importantes y la necesidad de mantener la capacidad de respuesta. En la mayoría de las entidades de ejecución hay versiones equivalentes de este tipo de proceso. Muchas no son tan complejas, pero todas cuentan con los elementos básicos para poder confiar razonablemente en que la programación vincula eficazmente los criterios generales, los criterios específicos de la entidad y la gestión responsable.

Anexo IV

Etapas principales en la programación de la Cuenta para el Desarrollo

1. A continuación se indican las etapas más importantes:

a) Para el bienio correspondiente, el director del programa propone un tema general para la Cuenta para el Desarrollo que ayuda a determinar a qué proyectos se dará prioridad^a; después, el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales^b aprueba este tema;

b) Se envía a las entidades de ejecución una carta en que figura el tema y se solicita la presentación de proyectos;

c) Las entidades de ejecución interesadas presentan al director del programa documentos de exposición de conceptos para proyectos pertinentes para su labor normativa y analítica en consonancia con sus actividades aprobadas, como se indica en el marco estratégico de las Naciones Unidas;

d) Un pequeño grupo nombrado por el director del programa examina las propuestas, y las que mejor cumplen los criterios y se pueden financiar con el presupuesto previsto y aprobado de la Cuenta para el Desarrollo se presentan al Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales para su aprobación;

e) Los documentos de exposición de conceptos aprobados se incluyen en el fascículo del presupuesto en un formato estándar y se presentan a la Asamblea General para su aprobación dentro del proceso bienal de aprobación del presupuesto;

f) Una vez que la Asamblea General ha aprobado el presupuesto y los proyectos, la entidad de ejecución prepara un documento de proyecto completo basado en el documento de exposición de conceptos aprobado;

g) El director del programa examina cada uno de los documentos de proyecto y, una vez aprobados, se autoriza una consignación para cada uno de ellos. A partir de ese momento, el proyecto se puede empezar a ejecutar.

2. El director del programa ha preparado un sitio Web que se actualiza periódicamente dedicado a las directrices para preparar un documento de proyecto para su financiación con cargo a la Cuenta para el Desarrollo basándose en el documento de exposición de conceptos. Los documentos de proyecto deben incluir, además de otros posibles, los elementos que se indican a continuación:

a) Relación con el marco estratégico y con los objetivos de desarrollo del Milenio;

b) Análisis de los problemas (incluido un marco para un “árbol de problemas” esquemático);

c) Objetivos, logros previstos y estrategia (incluido un marco para un “árbol de objetivos”);

d) Disposiciones para la supervisión y evaluación;

e) Factores externos (en particular, las hipótesis de riesgos);

f) Mecanismos de aplicación;

- g) Un marco lógico, que incluirá:
 - i) Logro previsto;
 - ii) Indicadores susceptibles de verificarse de manera objetiva;
 - iii) Fuente de verificación;
 - iv) Riesgos e hipótesis;
- h) Un plan de trabajo basado en los resultados, que incluirá:
 - i) Logro previsto;
 - ii) Actividad principal;
 - iii) Calendario por producto o actividad;
- i) Un presupuesto basado en los resultados, que incluirá:
 - i) Logro previsto;
 - ii) Principales actividades o grupo de actividades;
 - iii) Desglose de actividades y productos por categorías presupuestarias;
 - iv) Cantidad.

Notas

- ^a Para el bienio 2004/2005, el tema escogido fueron los proyectos dirigidos a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio mediante la gestión de conocimientos, las asociaciones y el aprovechamiento de la tecnología de la información y las comunicaciones.
- ^b El tema escogido suele ser bastante amplio y se selecciona de modo que se corresponda con la orientación general del marco estratégico de las Naciones Unidas en las esferas económica y social.

Anexo V

Uso de asesores

1. Las personas entrevistadas para elaborar el presente informe pusieron de manifiesto diversas cuestiones que le preocupaban en relación con el uso de asesores. Es necesario señalar que las preocupaciones que se exponen a continuación no son universalmente compartidas ni deben aplicarse a la totalidad de los asesores:

a) Emplear asesores no siempre es la mejor forma de aprovechar los escasos fondos disponibles para el programa ordinario de cooperación técnica, ya que hay que dedicar a ello un gran porcentaje de la asignación para el programa ordinario de cooperación técnica de la entidad, lo que provoca una disminución de la capacidad de utilizar otros mecanismos, como el uso de consultores, la enseñanza a distancia, la capacitación o la realización de proyectos sobre el terreno;

b) Los asesores pueden generar problemas internos en las relaciones con el personal básico, ya que reciben el mismo sueldo pero sin responsabilidades de gestión o administración, y tienen conexiones a nivel de los países que el personal no posee;

c) Se emplea a asesores para que desempeñen funciones que corresponden al personal para las que no se pueden obtener recursos con cargo al presupuesto ordinario para financiar puestos de plantilla;

d) Los asesores están en contacto directo con los funcionarios superiores en los países y pueden utilizar estos vínculos para lograr que se soliciten sus servicios, que quizá no coincidan con las prioridades estratégicas más amplias de la entidad;

e) Los asesores gozan de demasiada independencia y su trabajo no siempre está bien integrado en los programas de trabajo de las divisiones sustantivas, mientras que la línea algo arbitraria que separa a los asesores del personal implica que es posible que no siempre se aproveche al máximo a los asesores en relación con el plan de trabajo general;

f) Algunos asesores han estado contratados durante tanto tiempo (a través de una serie continua de contratos de corto plazo) que han construido, de hecho, una carrera profesional, lo que hace que el asesor espere seguir obteniendo contratos hasta su jubilación, generando al mismo tiempo un sentimiento humanitario de lealtad en las entidades que disminuye las posibilidades de que se introduzcan cambios;

g) En algunos casos, los asesores se dedican sobre todo a formular proyectos, lo que conlleva el riesgo de que los proyectos respondan más a la oferta que a la demanda.

2. En respuesta a las preocupaciones mencionadas se formulan las siguientes observaciones:

a) En muchos casos, la labor de los asesores es muy valiosa y se considera que constituyen una importante ventaja neta para el sistema. La mayoría de las entidades considera que sus asesores son elementos importantes para la “memoria institucional”, en particular sobre cuestiones de cooperación técnica, pero también, hasta cierto punto, sobre las funciones normativa y analítica. En algunos casos, este argumento relativo a la memoria institucional se expone tan vigorosamente que pone de manifiesto una situación poco saludable, en la que la memoria institucional

está demasiado concentrada en la persona del asesor, que es un empleado temporario y que, por lo tanto, la Organización podría perder con poco tiempo de preaviso;

b) La mayoría de las entidades reconoce que pueden existir ciertas tensiones entre los asesores y el personal básico, con motivos de queja reales o considerados tales en ambas partes. Estas tensiones parecen predominar más en el caso de los asesores que han estado contratados durante mucho tiempo, quienes, a veces, pueden considerar que están, hasta cierto punto, a resguardo de las fuerzas de cambio dentro de la entidad que afectan al personal. Sin embargo, la mayoría de los directores entrevistados considera que estos problemas pueden resolverse y que disminuyen cuando los directores superiores examinan y cambian a intervalos razonables a los asesores (véase el análisis de esta cuestión más adelante);

c) Muchos directores de entidades, verdaderamente empeñados en aumentar la eficiencia y la eficacia del programa ordinario de cooperación técnica intentan cada vez más derribar la clara barrera que históricamente parece haber dividido al personal de los asesores. Existe una creciente integración de los asesores en los programas de trabajo de las divisiones o temáticos. Cuando no están plenamente dedicados a la realización de misiones consultivas sobre el terreno, se les pide que ayuden a alcanzar los objetivos de la división. Del mismo modo, se utiliza a funcionarios y el programa ordinario de cooperación técnica sufraga sus gastos de viaje cuando se considera que uno de ellos es la persona más adecuada para realizar una determinada tarea. Este tipo de respuesta creativa de los directivos contribuye a aprovechar mejor los recursos en general, pero hace más borrosa la distinción entre los asesores y el personal y hace más difícil evaluar si los fondos del programa ordinario de cooperación técnica se emplean adecuadamente;

d) Aunque el volumen de trabajo que los asesores con excelentes contactos sobre el terreno generaban para sí mismos puede haber constituido un problema en el pasado, se han adoptado diversas medidas que hacen esto cada vez más difícil. Algunas entidades están examinando las peticiones que se les hacen teniendo en cuenta las prioridades establecidas por sus propios órganos rectores y, en general, la contratación de asesores responde a esas prioridades. Los planes de trabajo de los asesores están cada vez más integrados en los planes de las divisiones o temáticos de las entidades. El uso de enfoques basados en los resultados hace que aumente la disciplina en el sistema. Todas estas estrategias deberían disminuir los peligros, pero también se necesita una administración fuerte y eficaz;

e) Se ha sensibilizado a los funcionarios directivos superiores de la mayoría de los órganos de ejecución sobre las posibles repercusiones negativas de tener asesores con mucho tiempo de servicio, por lo que se han adoptado diversas medidas para corregir la situación. La mayoría considera, en la actualidad, que se debe examinar la situación de cada uno de los asesores después de que han estado bajo contrato durante cinco años. Una entidad ha adoptado un sistema en virtud del cual automáticamente declara vacante el puesto del asesor después de cinco años. Si decide seguir empleando un asesor en el mismo ámbito, el titular puede volver a solicitar el puesto y, si se considera que es el candidato más calificado, puede ser contratado nuevamente. La ventaja de esta estrategia reside en que obliga a examinar si un asesor sigue siendo prioritario en un sector, y es justa para el asesor, ya que el proceso está claramente definido, y le permite seguir en su puesto si eso obra a favor de los intereses de la entidad. Otras entidades han adoptado un proceso menos formal, pero también orientado a un concepto de análisis al cabo de cinco años de lo que resulta

adecuado. Sin embargo, algunos directores están en contra de la imposición de un límite temporal de cualquier tipo para los asesores, argumentando que los ámbitos en los que se presentan necesidades en sus entidades se mantienen estables durante largos períodos de tiempo y que un asesor muy experimentado es una herramienta de enorme valor para la entidad. Es posible que este argumento sea válido en algunos casos, pero también es evidente que, después de un tiempo determinado, la administración pierde, en realidad, mucha de su flexibilidad debido a las consideraciones humanitarias y jurídicas que entran en juego al tratar con asesores con 15 años de servicio o más.

3. Se dispuso de información sobre el lapso durante el que estuvieron contratados 44 asesores en diversas entidades de ejecución. El presupuesto aprobado para el bienio 2004-2005 permitiría contratar a un máximo de 93 asesores para la totalidad del período.

Cuadro 6.1
Tiempo bajo contrato

<i>Tiempo bajo contrato</i>	<i>Número de asesores</i>	<i>Porcentaje del grupo de muestra</i>
Más de 15 años	3	7
10 a 15 años	9	20
5 a 10 años	21	48
Menos de 5 años	11	25
Total del grupo de muestra	44	100

4. Algunos factores que deben tenerse en cuenta para el control en relación con la gestión de los asesores también han hecho que la gestión de la asignación para el programa ordinario de cooperación técnica de cada entidad pierda flexibilidad, lo que constituye un efecto indeseado. En principio, un director debería poder decidir cuál es la mejor forma de utilizar los limitados fondos del programa ordinario de cooperación técnica que se le han asignado, eligiendo entre la contratación de asesores, asesores a corto plazo o consultores, la realización de actividades de capacitación, la ejecución de proyectos sobre el terreno u otros aportes adecuados. A fin de asegurar que no se destine la totalidad de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica a sueldos de consultores, en el presupuesto se indica también el número de meses de trabajo de servicios de asesoramiento que se prestarán durante el bienio. Por ejemplo, en el presupuesto para el bienio 2004-2005 se indicó que se prestarían 2.232 meses de trabajo de servicios de asesoramiento. Como hay 24 meses de trabajo por bienio, esto equivale a 93 asesores de tiempo completo. Este total de 93 puestos se considera entonces el máximo y se distribuye entre las entidades de ejecución: así, se asignan 18 puestos al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 17 a la Comisión Económica para África, 1 al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 2 a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, etc. Una vez que han recibido la autorización para contratar asesores, las entidades se muestran extremadamente reticentes a renunciar a ella. Si una entidad decidiera renunciar a la autorización para contratar un asesor para destinar más dinero a la capacitación, es posible que nunca se le vuelva a dar

esa autorización aunque sus prioridades cambien en años posteriores. El resultado final es que una medida que tenía por objetivo poner un límite máximo a la contratación de asesores en el programa ordinario de cooperación técnica ahora funciona como máximo y mínimo. Esto limita la capacidad de los directores de cambiar de dirección de conformidad con los cambios de prioridades y de elegir otras estrategias, como el uso de consultores, la capacitación o los proyectos sobre el terreno, que pueden ser más útiles para alcanzar los objetivos del programa en un momento determinado.

5. También es evidente que, en varios casos, hay asesores que desempeñan funciones que corresponden sobre todo al personal cuando se considera que éstas son importantes y no se dispone de puestos básicos para que las realicen funcionarios. Varias entidades reconocen esto claramente. Esto también se pone de manifiesto en otros informes. Dado que el sistema es tan poco flexible, se necesita un nivel considerable de disciplina para no forzar interpretaciones sobre el uso adecuado de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica. Este “forzamiento” con frecuencia tiene un objetivo final que favorece las actividades de cooperación técnica, pero no corresponde a una aplicación disciplinada de los criterios o del propósito del programa.

6. ¿Cómo se pueden reducir al mínimo estas distorsiones del objetivo previsto del programa ordinario de cooperación técnica? Es difícil desarrollar criterios que se puedan aplicar en todos los casos. Si se considera que una actividad se centra sobre todo en la prestación de servicios de asesoramiento en un país, se puede entender que cuestiones como la asignación de los fondos del programa ordinario de cooperación técnica a sueldos y viajes constituye una guía apropiada. Asimismo, la cantidad de misiones que lleva a cabo cada asesor (y sus propósitos) indica quiénes son enviados sobre el terreno y quiénes se quedan en la Sede.

7. Es evidente que algunas entidades de ejecución gastan muy poco de sus fondos del programa ordinario de cooperación técnica en viajes. Se llevó a cabo un examen de una muestra de información detallada de varios organismos de ejecución sobre viajes realizados en el bienio 2002-2003 y financiados con cargo al programa ordinario de cooperación técnica. Se pueden hacer varias observaciones sobre la base de este análisis, que abarcó a alrededor del 38% de los asesores contratados en el marco del programa ordinario de cooperación técnica:

- a) El promedio de misiones por asesor y por año era de 10,8;
- b) Si no se tuvieran en cuenta la asistencia a conferencias o las misiones a países desarrollados, el promedio de misiones por asesor y por año sería de 8,0^a;
- c) Algunas misiones (especialmente del tipo relacionado con conferencias) no parecían haber respondido a un pedido de un país en desarrollo y, al parecer, estarían más orientadas a representar a la organización o a participar en reuniones profesionales que a la cooperación técnica;
- d) Había diferencias significativas entre los datos de distintos asesores, algunos de los cuales habían realizado entre 10 y 12 misiones por año mientras que otros únicamente realizaron 1 ó 2 (sólo se tuvo en cuenta para esta observación a los asesores que habían estado bajo contrato durante todo el período)^b.

8. Es discutible si la información sobre los gastos de viaje y las misiones es pertinente para determinar la “legitimidad” de las actividades de los asesores en el

marco del programa ordinario de cooperación técnica. Algunas entidades afirman que, en la actualidad, la cooperación técnica es muy distinta de la que se realizaba en el pasado y con frecuencia no implica la necesidad de enviar asesores para que se reúnan con funcionarios superiores sobre el terreno. Cada vez se utilizan más las modalidades de aprendizaje a distancia y de redes de conocimientos basadas en la Internet, lo que permite llegar a muchos más usuarios. Aunque estas tendencias existen, no queda claro que puedan explicar por sí mismas que en algunas entidades prácticamente no se realicen viajes en misión. Estas tendencias también plantean interrogantes sobre si el objetivo final del programa ordinario de cooperación técnica consiste en prestar servicios sobre todo en los países en desarrollo o tanto en la sede como en los países. Si esta última resulta ser la respuesta, la separación entre el personal y los asesores se vuelve muy borrosa y se necesitan modalidades de presentación de informes mucho mejores para poder supervisar eficazmente el uso de los recursos del programa ordinario de cooperación técnica.

Notas

- ^a No toda la información proporcionada detallaba las conferencias a las que se había asistido, por lo cual es posible que este número sea un poco exagerado.
- ^b De modo análogo, en algunos informes no se proporcionaban datos desglosados por asesor, lo que significa que no se pudo tener en cuenta a las entidades que no habían suministrado estos datos particularizados.

Anexo VI

Alternativas para la presentación de informes

Opción 1

Utilizar el fascículo del presupuesto

Como se menciona en el informe, el programa ordinario de cooperación técnica es, hasta cierto punto, único en las Naciones Unidas, ya que los niveles del programa y de la asignación general de fondos se aprueban con sólo una declaración indicativa de cómo se utilizarán los fondos. Estas descripciones indicativas representan, sin embargo, un volumen de documentación considerable cuya utilidad es solamente marginal. Se aprovecharía mejor este espacio si se informara sobre los resultados del bienio aprobado anteriormente. Dados los plazos para la elaboración de documentos, debería haber un retraso de un bienio en la presentación de informes. Por ejemplo, el informe sobre el período 2004-2005 acompañaría el pedido presupuestario para el bienio 2008-2009. El coordinador y los organismos de ejecución tendrían las responsabilidades en materia de realización de aportes que se resumieron anteriormente.

Opción 2

Utilizar el informe sobre la ejecución del programa

En esta estrategia se necesitaría que cada organismo de aplicación informara en su propia sección del informe sobre la ejecución del programa ordinario de cooperación técnica sobre su utilización de los fondos del programa. Si se examinan varias secciones del informe sobre la ejecución del programa se encuentran pocas o ninguna referencia a la sección 23. Esta estrategia tiene la virtud de hacer que se pueda presentar en un informe integrado toda la información pertinente para cada programa. Las desventajas de esta estrategia son las siguientes:

- a) La presentación de informes no sería coherente con el proceso de aprobación del presupuesto, de acuerdo con el cual el programa ordinario de cooperación técnica se aprueba por separado en el marco de la sección 23;
- b) Considerar por separado los niveles relativamente bajos de financiación del programa ordinario de cooperación técnica para proporcionarles un tratamiento especial en cada una de las secciones de los informes sobre los programas podría alterar considerablemente la estructura de todo el informe sobre el programa;
- c) Sería muy difícil apreciar los logros globales del programa ordinario de cooperación técnica;
- d) En el informe sobre la ejecución del programa, en su forma actual, no se establecen de manera eficaz vínculos entre los recursos y las actividades, los resultados y las repercusiones.

Opción 3

Crear una sección 23 en el informe sobre la ejecución del programa

Este enfoque tendría la ventaja de agrupar la información presentada sobre el programa ordinario de cooperación técnica en una sola parte, con la desventaja evidente de que no se tendría una perspectiva integrada en cada una de las secciones del programa. Otro aspecto negativo es que en la estructura actual del informe sobre

la ejecución del programa no se ofrece el tipo de vínculo entre los recursos, las actividades, los productos y los resultados que suele esperarse de los gastos en asistencia para el desarrollo y que se proporciona a través del informe presentado por separado para la Cuenta para el Desarrollo.

Opción 4**Elaborar un informe separado (del informe sobre la ejecución del programa) relativo al programa ordinario de cooperación técnica (sección 23)**

En esencia, esta estrategia apartaría el programa ordinario de cooperación técnica del proceso del informe sobre la ejecución del programa. Como ocurre con la Cuenta para el Desarrollo, el coordinador del programa, en colaboración con las entidades de ejecución, prepararía un informe separado, de conformidad con las características programáticas concretas del programa ordinario de cooperación técnica. Este enfoque tiene la ventaja evidente de estar hecho a medida para el programa y las necesidades de la administración. Su desventaja es que añade otro informe y otro formato de presentación de informes al proceso administrativo global.

Anexo VII

Ejemplo de informe sobre los desembolsos del programa ordinario de cooperación técnica realizados en el bienio por el organismo de ejecución xxx^a

<i>Información básica sobre los desembolsos para el bienio 2004-2005^a</i>				
	<i>Dólares EE.UU.</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Meses de trabajo</i>	<i>Por mes (dólares EE.UU.)</i>
Personal temporario general	2 233 589	63	168	13 295
Consultores y expertos	194 993	5	15	13 000
Otros costos de personal	237	0		
Viajes en comisión de servicio	715 055	20	183	3 907
Otros	13 095	0		
Servicios por contrata	5 034	0		
Gastos generales de funcionamiento	16 033	0		
Becas, subvenciones y contribuciones	367 459	10		
Total	3 545 495	100		

Informe sobre las actividades^b

<i>Cantidad de meses de trabajo</i>							
<i>Subprograma</i>	<i>Tiempo en la misión</i>	<i>Preparación en la oficina</i>				<i>Total de tiempo en la oficina</i>	<i>Total de tiempo</i>
		<i>Preparación para la misión</i>	<i>Preparación del proyecto</i>	<i>Material de capacitación</i>	<i>Otros</i>		
Subprograma 1	16	12	18	4	2	36	52
Subprograma 2	42	20	0	0	6	26	68
Subprograma 3	6	4	0	24	0	28	34
Subprograma 4	2	2	15	10	0	27	29
Total	66	38	33	38	8	117	183

Notas

^a Todas las cifras que figuran en el presente anexo son ficticias y se proporcionan con una finalidad únicamente ilustrativa.

^b Además de esta información estándar, se adaptarán los informes sobre los resultados y las repercusiones de acuerdo con el director responsable del programa.