

UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

OCT 1

INFORME SOBRE
LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA
DE LA UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Preparado por
K. Martohadinegoro
DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Ginebra
1986

INFORME SOBRE
LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA
DE LA UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Preparado por
K. Martohadinegoro

INDICE

	<u>Puntos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 6	1
II. EVOLUCION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA DE LA UIT	7 - 29	2
A. Observaciones generales	7 - 2	2
B. Métodos y formas de cooperación técnica	8 - 16	2
C. Financiamiento de las actividades de cooperación técnica de la UIT	17 - 21	5
D. Realización del programa	22 - 23	7
E. Componentes de proyectos	24 - 29	8
III. PLANIFICACION Y APOYO DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA	30 - 70	11
A. Departamento de Cooperación Técnica	30 - 39	11
B. Participación en la programación y la planificación	40 - 47	13
C. Apoyo básico y administrativo	48 - 52	15
i) Expertos	52	16
ii) Becas	52	16
iii) Adquisición de equipo	52	16
D. Costos de apoyo del programa	53 - 70	17
i) El problema del déficit acumulado	53 - 63	17
ii) Posibles soluciones	64 - 70	23
IV. EXAMEN Y EVALUACION	71 - 97	24
V. IMPRESIONES OBTENIDAS EN LAS VISITAS EFECTUADAS EN LOS PAISES	98 - 104	31
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	105 - 118	32

ANEXOS

1. Resolución N.º 930 del Consejo de Administración de la UIT, 40.ª reunión, celebrada en Ginebra en julio de 1985
2. Resolución N.º 21 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT, Nairobi, 1982

I. INTRODUCCION

1. En su Resolución N.º 930, de julio de 1985 (véase el Anexo 1), el Consejo de Administración de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) pidió a la Dependencia Común de Inspección (DCI) que efectuara un examen de las actividades de cooperación y asistencia técnicas de la UIT, que considerara los programas y el financiamiento de esas actividades y que evaluara las causas del déficit de los gastos de apoyo en que ha incurrido la UIT al realizar los proyectos del PNUD.

2. El texto de los párrafos de la parte dispositiva y evidentemente otras partes de la Resolución, en particular los párrafos del preámbulo, que piden un examen de la gestión y funcionamiento globales de las actividades de cooperación y asistencia técnicas de la UIT conforme a la Resolución N.º 21 de Nairobi (véase el Anexo 2), parecen indicar que las principales preocupaciones del Consejo de Administración son los problemas que tiene la UIT para equilibrar su presupuesto de cooperación técnica y la eficacia respecto al costo en el empleo de sus escasos recursos.

3. Al tratar esos temas, resultó evidente que las limitaciones financieras eran la causa de problemas graves, que habían creado obstáculos a la UIT en el cumplimiento de su mandato conforme a los fines de su Convenio. Parecía pues que ayudar a la UIT a conseguir los mejores funcionamiento y gestión posibles de sus actividades de cooperación técnica reforzaría la confianza de los países Miembros en su eficacia, aumentaría su imagen y fiabilidad, y facilitaría un financiamiento regular y estable.

4. Los métodos para abordar el problema incluían la compilación y análisis de la información procedente de la documentación pertinente, en particular de: los exámenes e Informes del Secretario General de la UIT para el Consejo de Administración; los Informes sobre las deliberaciones de las Conferencias de Plenipotenciarios y las reuniones del Consejo de Administración relativos a las actividades de cooperación y asistencia técnicas de la UIT; los Informes del Consejo de Administración del PNUD y los Informes procedentes de la DCI sobre las actividades de cooperación técnica de los organismos del Sistema de Naciones Unidas, comprendida la UIT. En sus visitas a los países, el Inspector obtuvo un volumen básico de información, sobre todo por conversaciones con funcionarios de las administraciones, Representantes Residentes del PNUD, Representantes de Zona de la UIT y personas con un conocimiento y una experiencia especiales de la cooperación técnica realizada por la UIT.

5. El estudio se halla estructurado conforme al índice del Informe. Al examinar los resultados conseguidos por la UIT en la ejecución de las principales Resoluciones adoptadas por la Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi de 1982 (Resoluciones N.ºs 16, 18, 21 y 26), se ha tratado de evaluar con qué amplitud la UIT ha tenido una intervención decisiva en la asistencia a los países en desarrollo para la mejora de sus redes de telecomunicaciones. También se examinan las circunstancias que han conducido al déficit de los gastos de apoyo en que ha incurrido la UIT al ejecutar los proyectos del PNUD. Al final del Informe se presentan algunas Recomendaciones.

6. El Inspector se siente especialmente agradecido a los funcionarios del Gobierno de los países visitados, al Secretario General de la UIT y a su personal en la Sede y en los países, y a los Representantes Residentes del PNUD, que le permitieron reunir una valiosa información.

II. EVOLUCION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA DE LA UIT

A. Observaciones Generales

7. Para los fines del presente estudio tiene que establecerse una línea de demarcación entre las actividades de cooperación técnica y asistencia técnica realizadas por la UIT. La confusión que surge ocasionalmente se debe sobre todo al hecho de que ambos tipos de actividades están a cargo del mismo departamento y a veces a la ambigüedad contenida en la documentación correspondiente sobre la diferencia entre los respectivos campos de acción. Las actividades de cooperación técnica son aquellas para las que el Departamento de Cooperación Técnica (DCT) se encarga de la gestión y la logística, bajo la autoridad del Secretario General. Se trata en general de proyectos concretos en un país en desarrollo que, en casos especiales, pueden abarcar varios países en desarrollo (proyectos regionales o interregionales). Las actividades de cooperación técnica están financiadas casi enteramente por fondos extrapresupuestarios. La ejecución de la cooperación técnica está guiada por las disposiciones pertinentes de las Resoluciones N.ºs 16-30 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT. La asistencia técnica está principalmente a cargo del Grupo de Ingenieros y la División de Capacitación, los Comités Consultivos Internacionales (CCIR y CCITT) y la Junta Internacional de Registro de Frecuencias. Está financiada con los fondos disponibles en particular en el Capítulo 7 del presupuesto ordinario de la UIT y realizada conforme a los Artículos 10 y 11 del Convenio de 1982. En adelante, el Inspector tratará fundamentalmente de las actividades de cooperación técnica y sólo se ocupará de la asistencia técnica de la UIT en los casos en que no puedan separarse.

B. Métodos y formas de cooperación técnica

8. Las actividades de cooperación técnica en telecomunicaciones han evolucionado significativamente en carácter y alcance desde 1952, cuando la Unión comenzó a participar oficialmente en el Programa Ampliado de Naciones Unidas de Asistencia Técnica. Son responsables de esa evolución varios factores, como el aumento del número de miembros, el progreso socioeconómico y, ante todo, el crecimiento rápido de la tecnología y el deseo de satisfacer las crecientes necesidades en telecomunicaciones. Estos últimos factores han sido ampliamente tratados en el Informe del Consejo de Administración sobre "El futuro de las actividades de cooperación técnica de la UIT" (Documento 47-S), presentado en la Conferencia de Plenipotenciarios (Nairobi, 1982), así como en los documentos sobre "La naturaleza cambiante de las actividades de cooperación técnica de la UIT" (Documento 6343-S) y "Organización y métodos del Departamento de Cooperación Técnica" (Documento 4816-S), presentados al Consejo de Administración en julio de 1985. Por consiguiente, el Inspector no cree que es necesario repetir la información facilitada en esos documentos. Sin embargo, conviene recordar algunas características destacadas de la evolución de las actividades de cooperación técnica de la UIT.

9. En el decenio de 1950, las actividades de cooperación técnica de la UIT se limitaron principalmente a la concesión de unas 160 becas y a la organización de unas 60 misiones de expertos al año. Una pequeña secretaría (3 miembros del personal) se ocupaba de los aspectos técnicos, la organización de la capacitación, la búsqueda de candidatos para las vacantes en los países y la supervisión de las misiones. Todo el trabajo administrativo referente a esas becas y actividades de expertos estaba a cargo de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en Nueva York. Debido a la decisión de la Conferencia de Plenipotenciarios de 1959 (Ginebra) de participar activamente en los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas y a la ulterior creación (en 1960) de un Departamento de Cooperación Técnica, la Unión concentró sus actividades de cooperación técnica en el decenio de 1960 en el envío de consultores generales a largo plazo, que tenían que ayudar a los países en

desarrollo a establecer sus administraciones de telecomunicaciones. Esa actividad se complementó con el envío de otros expertos encargados de crear centros básicos de capacitación y con la concesión de becas a largo plazo para las administraciones recién creadas. El apoyo de la Sede en aquella época consistió principalmente en identificar los expertos y programas apropiados. Hubo también directores residentes de proyectos que se ocupaban de los asuntos cotidianos. En el decenio de 1970, las principales características de la transformación de las actividades de cooperación técnica de la UIT fueron las siguientes: a) mejora de los centros de capacitación de nivel básico, y b) prestación de asistencia de ingeniería más especializada en el plano nacional o para la realización de estudios de preinversión de redes regionales (PANAFTEL, MEDARABTEL, etc.). Por consiguiente, el apoyo al programa de la Sede tuvo que cambiar concediendo destacada importancia a las actividades de ingeniería orientadas a los países, a la contratación y supervisión de un elevado número de especialistas en los países, a la licitación, compra e instalación de equipo operacional, a la contratación de profesores de capacitación a corto plazo (1-2 años) y a los programas de becas individuales de breve duración (unos meses).

10. En la actualidad, por medio de sus proyectos de cooperación técnica, la Unión ayuda a los países receptores de planificar, especificar, buscar capitales de inversión, realizar y explotar redes. Interviene en una amplia gama de actividades destinadas a:

- la promoción del desarrollo de redes de telecomunicaciones en Africa, las Américas, Asia, Europa y el Oriente Medio;
- el fortalecimiento de los servicios técnicos y administrativos nacionales de los países en desarrollo; y
- la formación y el perfeccionamiento de personal para las telecomunicaciones.

11. Ha de reconocerse que la demanda de cooperación multilateral para los proyectos de telecomunicaciones está en aumento, principalmente por: a) el ritmo extremadamente rápido de desarrollo del sector de las telecomunicaciones y b) por la creciente percepción de que unas telecomunicaciones avanzadas no son sólo la finalidad sino también un instrumento del desarrollo socioeconómico. La Resolución N.º 24 de la Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi, 1982, subrayó la importante función de apoyo desempeñada por las telecomunicaciones en el desarrollo de la agricultura, la sanidad, la educación, la industria del transporte, los asentamiento humanos, el comercio, la transferencia de información para el bienestar social, y el progreso económico y social general de los países en desarrollo. En este sentido, la Comisión Independiente para el Desarrollo Mundial de las telecomunicaciones también destacó en su Informe, "El eslabón perdido": "Las telecomunicaciones ... permiten aumentar la eficacia de las actividades económicas, comerciales y administrativas, mejorar la eficiencia de los servicios sociales y de emergencia y distribuir los beneficios sociales, culturales y económicos del proceso de desarrollo más equitativamente entre toda una comunidad y una nación".

12. Por otra parte, la desigual penetración de las telecomunicaciones modernas en el mundo en desarrollo crea una enorme variedad de niveles de desarrollo de las telecomunicaciones. Por consiguiente, la necesidad de cooperación resulta también extremadamente diversificada, y la gama de programas, para satisfacer incluso parcialmente esa demanda, tiene que ser muy amplia y los propios programas han de ser muy concretos. Es evidente que los países en desarrollo necesitan cooperación en casi todos los aspectos de las actividades de telecomunicaciones, en particular para la planificación de todos los servicios y sistemas de telecomunicaciones en función de las prioridades nacionales o de las necesidades económicas regionales, la provisión de servicios y redes de telecomunicaciones, la organización de la explotación y el mantenimiento de

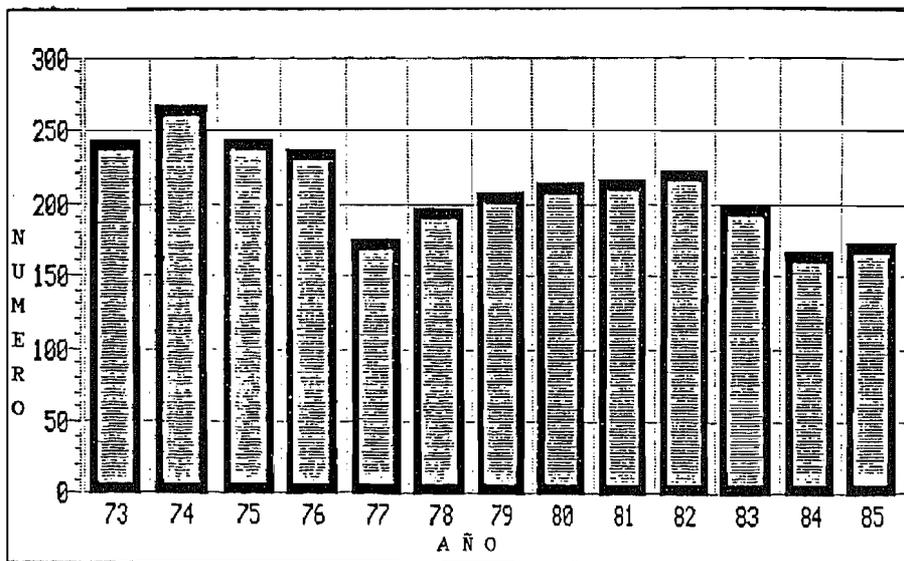
los elementos de red, la enseñanza y capacitación del personal técnico, administrativo y científico, el desarrollo de telecomunicaciones rurales, la transferencia de tecnología y la organización de la industria local. Aumenta la demanda de alta tecnología en sectores tales como las fibras ópticas, las comunicaciones por satélite, el equipo digital, etc.

13. A medida que la tecnología de las telecomunicaciones resulta más compleja, la Unión se enfrenta con una creciente demanda de misiones a corto plazo para ocuparse de problemas concretos de un carácter tecnológico preciso y, en particular, para proporcionar asesoramiento neutral a fin de facilitar las decisiones de los países interesados sobre el modo de introducir la moderna tecnología. Asimismo, dado que los expertos correspondientes son escasos, las administraciones están poco dispuestas a liberar sus expertos para misiones que no sean a corto plazo. Por ello, mientras que en 1975-1976, la duración media de una misión de experto fue de 6,7 meses, en 1983-1984 fue sólo de 4,3 meses.

14. Los factores antes citados aumentan el volumen de trabajo de la UIT y exigen una mayor competencia técnica del personal profesional de la UIT relacionado con las actividades de cooperación técnica y una mayor participación en la gestión de proyectos. Exigen también que se haga mayor hincapié en el modo más eficaz y económico de realizar tales actividades. Las medidas adoptadas para fortalecer la presencia regional de la Unión constituyen un ejemplo de respuesta apropiada a esas necesidades.

GRAFICO 1

Número de proyectos de cooperación técnica ejecutados por la UIT
(1973 - 1985)



15. Como se observa en el precedente Grafico 1, en el periodo 1973-1985, la Unión realizó anualmente de 170 (1984) a 265 (1974) proyectos. Entre todos los proyectos realizados, los proyectos en los países representaron el 80-84% del total, mientras que el resto fueron proyectos regionales e interregionales, de los que se llevaron a cabo unos 3-4 cada año.

16. Los gastos acumulados de todos los tipos de proyectos realizados por la Unión entre 1973 y 1984 son, clasificados por regiones, los siguientes (en miles de dólares EE.UU.):

Africa	93.007	(dólares EE.UU.)	(32,67%)
Américas	47.559		(16,71%)
Asia y el Pacífico	72.479		(25,46%)
Europa y Oriente Medio	68.555		(24,08%)
Interregionales	<u>3.084</u>		<u>(1,08%)</u>
Total	284.684		(100,00%)

Las cifras presentadas se dan sólo como ejemplo, pero teniendo en cuenta el número de países de la región interesada, pueden sugerir la prioridad otorgada al desarrollo de las telecomunicaciones. Sin embargo, conviene señalar que la cifra para Europa y el Oriente Medio no incluye los gastos relativos a los países del Oriente Medio efectuados en 1973-1974, porque entonces era responsable de esos países la División de Asia del DCT.

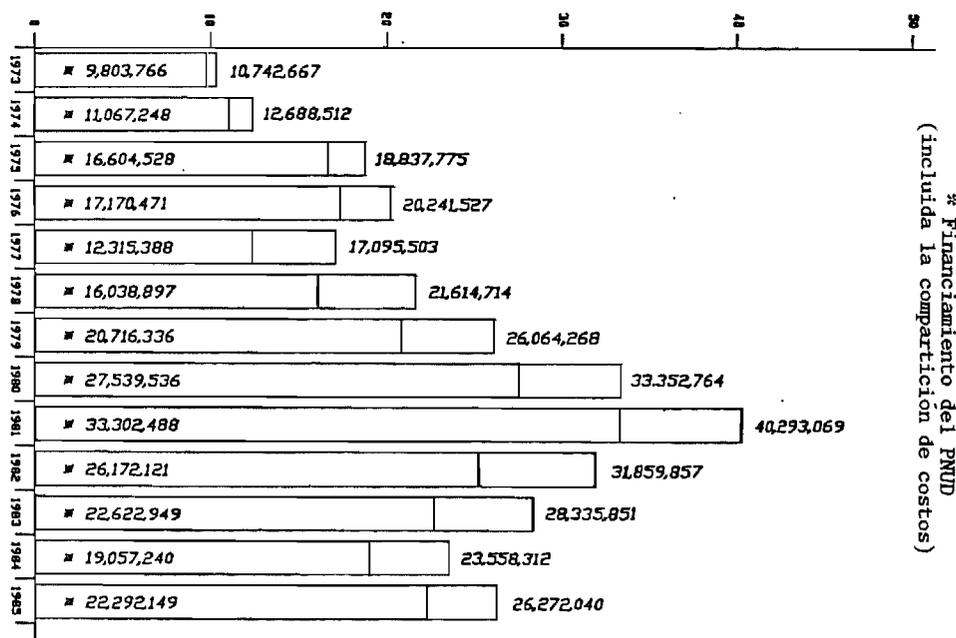
C. Financiamiento de las actividades de cooperación técnica de la UIT

17. Desde el comienzo se ha señalado que la UIT no tiene un programa de cooperación técnica financiado con sus propios recursos. En los primeros años, los recursos procedieron casi exclusivamente del PNUD (91,3% en 1973). En la actualidad, la UIT sigue dependiendo del PNUD y complementa sus actividades efectuadas en el marco del PNUD con aportaciones financiadas por Fondos Fiduciarios, Expertos Asociados (un sistema bajo el cual los costos de las misiones corren a cargo de los países donantes), el Fondo Especial para Cooperación Técnica (Resolución N.º 21 de la Conferencia de Plenipotenciarios, Málaga-Torremolinos) y otros fondos.

GRAFICO 2

Valor de las actividades de cooperación técnica de la UIT, 1973-1985

(en dólares EE.UU.)



18. El gráfico precedente muestra que en el periodo 1973-1985, los gastos relativos a las actividades de cooperación técnica de la UIT alcanzaron un total de unos 311 millones de dólares EE.UU. y que el 82% aproximadamente (el 84,9% en 1985) de esos gastos representaron recursos facilitados por el PNUD. En la actualidad, la proporción de los recursos del PNUD dedicada a proyectos de la UIT representa el 4,5% aproximadamente (en comparación con el 0,9% en 1960) y la UIT ocupa el séptimo lugar entre las organizaciones de Naciones Unidas que reciben fondos del PNUD. El gráfico muestra también que, dejando de lado una reducción bastante apreciable (unos 3 millones de dólares EE.UU.) de los recursos en 1977, explicada por las repercusiones de la crisis de liquidez con que se enfrentó el PNUD a fines de 1975 y por los consiguientes fuertes cortes de los proyectos, el valor de la asistencia prestada por la UIT a los países en desarrollo ha crecido progresivamente desde 1973 hasta alcanzar el máximo de 40.293.069 dólares EE.UU. En relación con ese nivel máximo conviene señalar que si bien los gastos, según los define el PNUD, incluyen los desembolsos y las obligaciones no liquidadas, antes de 1981, la UIT no pudo incluir las obligaciones no liquidadas en los informes de gastos y en consecuencia no se ajustaba a los requisitos del PNUD. Así, las cifras antes indicadas para el periodo anterior a 1981 incluyen sólo los desembolsos. En 1981, la UIT modificó sus programas de computador y, por consiguiente, la cifra de gastos para 1981 incluye los desembolsos efectuados en ese año en relación con las obligaciones no liquidadas de 1980, los gastos de 1980 no registrados y las obligaciones no liquidadas de 1981 (por un total de 4.842.731 dólares EE.UU.). Incluso teniendo en cuenta esa particularidad, el periodo subsiguiente puede describirse como un descenso constante y bastante marcado. Los gastos de 1984 ascendieron a sólo 23.558.312 dólares EE.UU. y fueron seguidos por un aumento en 1985 (26.272.040 dólares EE.UU.).

19. También debe mencionarse que los gastos mostrados anteriormente en relación con los recursos facilitados por el PNUD, incluyen la compartición de costos por los gobiernos. La "compartición de costos por los gobiernos" es el término utilizado por el PNUD para señalar el acuerdo por el que el gobierno comparte ciertos costos en monedas convertibles de los proyectos asistidos por el PNUD. Existen dos tipos de compartición de costos¹: a) financiamiento gubernamental parcial o total, y b) financiamiento por terceras partes. Los datos proporcionados por la Secretaría de la UIT para el decenio de 1980 sugieren que la "compartición de costos" en proporción de los gastos incurridos con cargo a recursos del PNUD supuso en 1980 un 23,8%, en 1981 un 17,2%, en 1982 un 19,9%, en 1983 un 36,2% y en 1984 un 31,7%. Las estimaciones preliminares para 1985 permiten pensar que la cifra correspondiente se acerca a la de 1984.

20. En lo que respecta a otras fuentes de financiamiento de las actividades de cooperación técnica de la UIT, conviene señalar que los Fondos Fiduciarios² adquieren en general mayores proporciones (8,9% como promedio en los años sesenta, 13,2% en los años setenta y 16,0% en 1980-1984), mientras que la magnitud del financiamiento por el sistema de Expertos Asociados, que en los años setenta aumentó respecto a los años sesenta, sufrió un apreciable descenso en los años ochenta con su mínimo del 1,3% en 1985.

¹ a) El financiamiento gubernamental parcial se refiere a los costos de proyectos y los costos generales del organismo que podrían haberse cargado de otro modo a las CIP y los recursos generales del PNUD. El financiamiento gubernamental total de proyectos o programas puede producirse en países que han acordado renunciar a la totalidad de su CIP, pero que todavía necesitan asistencia técnica, o en países que, para ciertos proyectos, han retenido una parte de la totalidad de su CIP. b) El financiamiento de terceras partes se refiere a los fondos que uno o más países distintos del país o los países recipientes han puesto a disposición del PNUD para proyectos o programas de cooperación técnica un uno o más países recipientes seleccionados.

² Los Fondos Fiduciarios de que dispone la UIT son de dos tipos: tradicionales (en los que los gobiernos financian los proyectos) y de terceras partes, (en los que los fondos confiados a la Unión por un gobierno permiten prestar asistencia a una tercera parte).

En lo que se refiere al Fondo Especial para la Cooperación Técnica, establecido en 1973, conforme a la Resolución N.º 21 de la Conferencia de Plenipotenciarios de Málaga-Torremolinos, sobre la base de contribuciones voluntarias en efectivo y especies para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo que presentan demandas urgentes de asistencia, no ha resultado un complemento importante al financiamiento procedente de otras fuentes pese a los repetidos llamamientos de petición de fondos. En los años 1973-1983, las contribuciones en dinero efectivo ascendieron sólo a 426.890 francos suizos, que se utilizaron para organizar misiones breves de expertos, conceder becas y adquirir equipo. Las contribuciones en especies consistieron principalmente en equipo (generadores, aparatos telefónicos, teleimpresores, transceptores) y becas.

21. La Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi (1982) reconoció en particular "la necesidad de asistencia técnica específica en muchos países a fin de mejorar la capacidad y eficacia de sus equipos y redes de telecomunicaciones, y reducir así la gran diferencia entre los países en desarrollo y los países desarrollados", consideró que los fondos del presupuesto ordinario para actividades de cooperación y asistencia técnicas no bastaban para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo a fin de mejorar sus redes nacionales y resolvió crear un Programa Voluntario Especial de Cooperación Técnica. En 1984 se estableció ese programa, que sustituyó en realidad al Fondo Especial para la Cooperación Técnica. Como resultado de las consultas celebradas con varias administraciones y empresas y de los llamamientos formulados, se han recogido 2,7 millones de dólares EE.UU. para asistencia a países en desarrollo de Africa, Asia y el Pacífico.

D. Realización del programa

CUADRO 1

22. Situación de los créditos y entregas en los proyectos del PNUD (1979-1985) en 31 de diciembre (dólares EE.UU.).

Año	Créditos	Gastos totales	Porcentaje entregado
1979	28.392.942	20.716.336	73
1980	36.942.844	27.539.536	74,5
1981	37.839.615	33.302.488	88
1982	29.872.524	26.172.121	87,6
1983	27.349.990	22.622.949	82,7
1984	24.738.414	19.057.240	77
1985	25.925.526	22.292.149	86

23. El anterior Cuadro 1 permite observar que en el periodo 1979-1985, para el que facilitó datos la Secretaría de la UIT, la UIT alcanzó tasas de ejecución relativamente altas, aunque bastante variables, en los proyectos financiados por el PNUD. Esas tasas se hallan dentro de la gama del 73-83%. Las tasas de ejecución de proyectos financiados con cargo a otras fuentes fueron aproximadamente iguales. El Inspector no dispuso de información detallada sobre los motivos exactos de la variabilidad de las tasas de ejecución del programa de cooperación técnica. Sin embargo, pueden explicarse por cambios en la composición de los proyectos (por ejemplo, grandes adquisiciones de equipo conducen a un aumento de las tasas), retrasos inevitables en la contratación de expertos muy cualificados y demoras en la aprobación de los candidatos presentados por parte de los gobiernos recipientes.

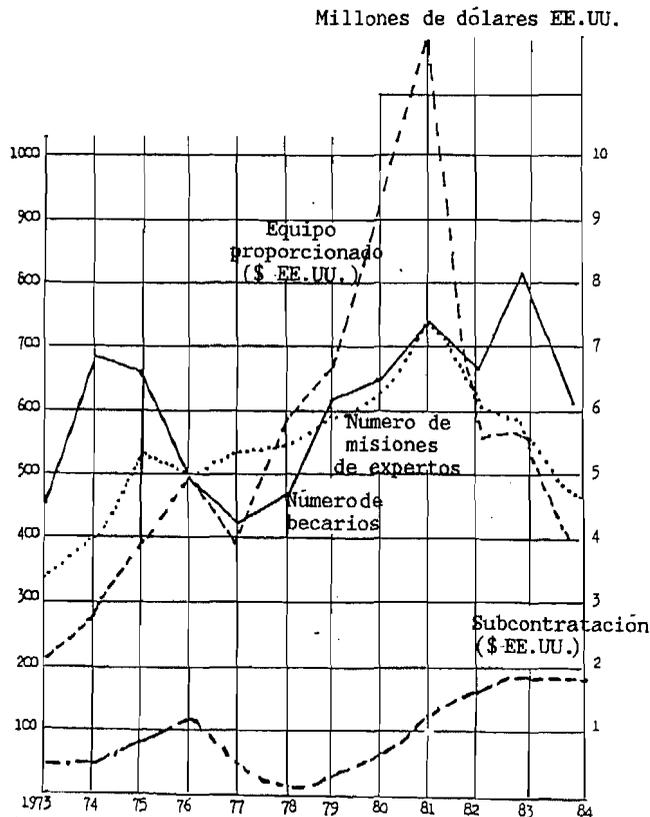
E. Componentes de los proyectos

24. Al administrar los fondos disponibles en interés del desarrollo de las telecomunicaciones, la Unión ha facilitado los servicios de expertos/asesores, organizado y gestionado programas de capacitación para becarios patrocinados por las administraciones y proporcionado una amplia gama de equipo. El volumen de las actividades de cooperación técnica de la Unión en el periodo 1979-1985 se pone de manifiesto por los siguientes totales:

- se realizaron 6.431 misiones, que proporcionaron 38.609 hombre/meses de servicios;
- 7.294 becarios recibieron subvenciones para la capacitación en el extranjero, incluidas 2.344 de breve duración para participantes en distintos seminarios (capacitación en grupo); y
- se gastó un total de 65.802.810 dólares EE.UU. para equipo destinado a distintos proyectos de la UIT en los países.

GRAFICO 3

Evolución de la cooperación técnica de la UIT en 1973-1984,
por componentes (en términos absolutos)

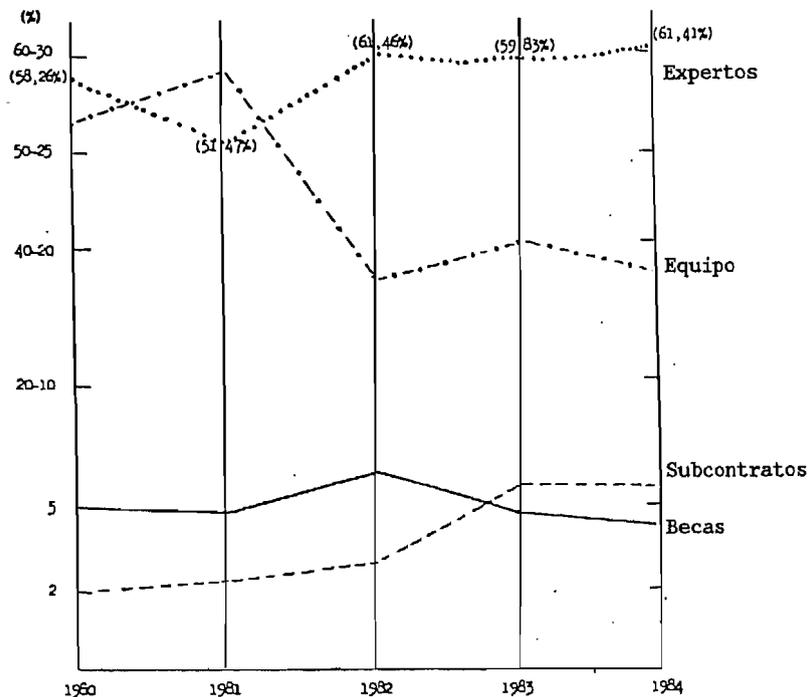


Origen - Informe del Consejo de Administración a la Conferencia de Plenipotenciarios (Nairobi, 1982), Informes sobre las actividades de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en 1982, 1983 y 1984, y datos proporcionados por el Departamento de Cooperación Técnica de la UIT.

25. El Gráfico 3 muestra que la evolución de los tres principales componentes (equipo, becas y misiones de expertos) ha seguido en gran parte igual tendencia. Los años 1973-1976 fueron (excepto para las becas) de aumento constante, seguidos de un descenso. El equipo y las becas alcanzaron sus niveles mínimos en 1977 y 1976-1977, respectivamente. En lo que se refiere a las misiones de expertos, su descenso entre 1975 y 1976 no fue importante y en 1976 se invirtió la tendencia descendente. Desde 1977, todos los componentes comenzaron a aumentar con un ritmo elevado, y en 1985 se alcanzaron los máximos niveles, con excepción de las becas, en las que 1983 fue el año de mayor nivel (827 becas). El costo total del equipo proporcionado pasó en 1981 de 12 millones de dólares EE.UU. y el número de misiones de expertos fue de 727. Las restricciones financieras y la reducción de los recursos del PNUD destinados a la cooperación técnica influyeron desfavorablemente en esas actividades en el periodo transcurrido desde 1982, en el que se produjo un descenso marcado de los tres componentes. En los últimos años, la subcontratación por servicios y asistencia que no pueden ser proporcionados directamente por la Unión ha resultado otro componente importante, motivo por el cual aparece reflejado en los Gráficos 3 y 4. En 1983, los gastos en subcontratos (1.963.930 dólares EE.UU.) superaron por primera vez a la suma dedicada a becas (829.600 dólares EE.UU.). En 1984, las cifras correspondientes fueron de 1.951.852 dólares EE.UU. y 1.393.360 dólares EE.UU., respectivamente. En 1984, el valor de los subcontratos representó casi la mitad de los recursos dedicados a la entrega de equipo por medio de pedidos de compra directa.

GRAFICO 4

Evolución de la cooperación técnica de la UIT
en los años ochenta, por componentes



Origen - Datos contenidos en el Informe de actividades de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en 1980-1984.

26. El anterior Gráfico 4 indica la evolución de la cooperación técnica de la UIT en los años ochenta, clasificada por componentes en términos relativos. Muestra que en los años ochenta, los servicios de expertos supusieron el 60-61% de los gastos totales de la UIT en cooperación técnica. Por otra parte, la proporción de fondos dedicados a equipo ha descendido notablemente y representa ahora alrededor del 17,2%, frente al 29,8% en 1981, que fue el año de mayor nivel de este componente en los años ochenta. En lo que respecta a las becas se produjo un aumento del 7,5% en 1982, seguido por un descenso en los años siguientes (5,9% en 1984). El gráfico refleja también un aumento notable de los subcontratos al pasar del 2,3% en 1980 al 8,3% en 1984.

27. Aunque cada componente tiene su especial importancia para un país dado en un momento determinado, el Inspector estima que la mayoría de los países en desarrollo conceden considerable atención a la capacitación del personal (desarrollo de los recursos humanos), que es el origen de toda invención y riqueza. El Inspector está al tanto de la asistencia para la capacitación en grupo, la creación y fortalecimiento de instalaciones de capacitación, las becas individuales y los servicios de asesoramiento, etc. , que presta la UIT a los países en desarrollo, en particular a los países menos adelantados. También percibe las limitadas posibilidades de la UIT para influir en la composición de los proyectos financiados por el PNUD. Sin embargo, está convencido de que hay otras posibilidades que deberían examinarse, como es la participación en la programación y la planificación, que permitiría que el desarrollo de recursos humanos para la telecomunicación recibiera mayor prioridad en los programas de cooperación y asistencia técnicas de la UIT. La UIT puede examinar también la adopción de medidas para que los países en desarrollo hagan mejor uso de las metodologías adoptadas en el marco de CODEVTEL. Por consiguiente, el Inspector recomienda que el Consejo de Administración dé instrucciones al Secretario General para que prepare un análisis del desarrollo de recursos humanos mediante las actividades de cooperación técnica de la Organización y que lo presente en la próxima reunión del Consejo de Administración.

28. Desde 1981 se ha producido un marcado descenso de los recursos procedentes de todas las fuentes y destinados a las actividades de cooperación técnica de la UIT y, en consecuencia, también ha descendido el número de proyectos, característica general que ya se ha mencionado en el presente Informe; también es digno de señalar que el valor unitario medio de los proyectos baja asimismo. Así, el valor medio de los proyectos de operaciones financiados con todos los fondos en 1981 fue de 182.321 dólares EE.UU., en 1982 de 141.599 dólares EE.UU., en 1983 de 140.979 dólares EE.UU. y en 1984 de 138.578 dólares EE.UU. Esas cifras generales resultaron especialmente afectadas por la duración media en descenso de las misiones de expertos que, como ya se ha mencionado en el anterior punto 13, en 1983-1984 fue sólo de 4,3 meses, mientras que el promedio de 1978-1983 fue de 5,1 meses y el de 1968-1973 de 8,3 meses.

29. Puede llegarse a la conclusión de que, en la actualidad, la UIT se enfrenta con una difícil tarea en lo que respecta a sus actividades de cooperación técnica. El rápido cambio tecnológico de las telecomunicaciones exige a la UIT que esté al tanto de los últimos progresos en equipo, técnicas, metodologías, etc. Su fuerte dependencia del PNUD respecto al financiamiento hace indispensable que la UIT mantenga en constante examen la evolución de las asignaciones del programa del PNUD a los países y que ajuste la participación de su personal en el programa. Por último, también es preciso señalar que existen limitaciones debidas a la incertidumbre respecto al modo en que el recién creado Centro para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, cuyo mandato todavía tiene que elaborarse, influirá en las actividades de cooperación técnica.

III. PLANIFICACION Y APOYO DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA

A. Departamento de Cooperación Técnica

30. Como se indica en el anterior punto 7, el Departamento de Cooperación Técnica (DCT) se ocupa de realizar el programa de cooperación técnica. Fue creado en 1960 tras una decisión de la Conferencia de Plenipotenciarios de 1959, con objeto de proporcionar a la UIT un servicio apropiado que permitiera a la Organización tomar parte activa y plena en el Sistema de las Naciones Unidas de asistencia técnica.

31. El Departamento es financiado en la actualidad con recursos extrapresupuestarios, que comprenden en particular el reembolso de los costos de apoyo del programa entregado por el PNUD como cobertura parcial de los costos de apoyo de los proyectos financiados por el PNUD, y por el presupuesto ordinario de la Organización. El presupuesto de la Cuenta Especial de Cooperación Técnica (esto es, los ingresos por gastos de apoyo) paga:

En la Sede

- el 50% de los costos del personal de la oficina del Jefe del Departamento de Cooperación Técnica,
- el personal de las actuales Divisiones Regionales, que ha de permanecer en Ginebra, en esta etapa,
- el personal de la División Administrativa existente,
- dos empleos del Departamento de Personal,
- seis empleos del Departamento de Finanzas.

En los países

- ocho empleos de Representantes de Zona de la UIT (Cooperación Técnica) (de los que por ahora se han nombrado seis),
- ocho empleos de secretaria/auxiliar en apoyo de los anteriores Representantes.

Con cargo al presupuesto ordinario de la Organización se abonan los siguientes servicios del Departamento de Cooperación Técnica (véase el Documento 6020-S, punto 25):

- el Grupo de Ingenieros ampliado,
- la División de Capacitación,
- la Unidad de Economía de las Telecomunicaciones,
- el equipo del Programa de Voluntarios,
- el 50% del coste del personal de la Oficina del Jefe del Departamento de Cooperación Técnica,
- contribuciones a los países menos adelantados.

En lo que respecta a las actividades sobre el terreno, la tercera fase del proyecto CODEVTEL y los cuatro Representantes Regionales Superiores de la UIT se sufragarán con cargo al presupuesto ordinario a partir de 1983-1984.

32. La estructura orgánica del Departamento de Cooperación Técnica ha sido examinada por los países Miembros en sucesivas Conferencias de Plenipotenciarios. Aparte de ciertos perfeccionamientos de las tareas administrativas adoptados por las Conferencias de Plenipotenciarios en Montreux en 1965 y en Málaga-Torremolinos en 1973,

el concepto básico de la estructura del Departamento, esto es, la regionalización y la separación de las actividades de los países y de los aspectos administrativos de la cooperación técnica, ha permanecido invariable.

33. En sus Resoluciones N.ºs 18, 21, 24 y 26, la Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi (1982) dio instrucciones al Consejo de Administración para mejorar el conjunto de las actividades de desarrollo de la UIT a fin de permitir a ésta que contribuyera al proceso de desarrollo del modo más eficaz y económico que fuera posible. Según el Secretario General de la UIT (véanse los Documentos 6020-S y 6146-S), esa empresa requiere mucho tiempo y recursos apropiados, un examen y una evaluación de la situación actual, y la formulación de propuestas para las actividades de desarrollo de la UIT en conjunto, en particular de las funciones de los órganos permanentes en lo que respecta a la prestación de asistencia al mundo en desarrollo. Mientras tanto se han adoptado ciertas medidas preliminares para fortalecer el Departamento de Cooperación Técnica, mejorar los procedimientos de trabajo a fin de reforzar la función de la cooperación técnica en los países en desarrollo, aumentar la presencia de la UIT sobre el terreno por el envío progresivo de funcionarios de proyectos a las regiones en cuanto que Representantes de Zona de la UIT y Representantes Regionales Superiores y contribuir a los objetivos de la Resolución N.º 24 sobre infraestructura de las telecomunicaciones y desarrollo socioeconómico.

34. Como puede observarse en los Informes del Secretario General de la UIT al Consejo de Administración, las medidas de la UIT se han centrado principalmente en el aumento de la eficacia y el fortalecimiento de su presencia regional. En ese contexto, debe recordarse que en su Informe "Organización y administración general del Departamento de Cooperación Técnica" (Documento 6146-S), el Secretario General de la UIT sugirió que "La regionalización rígida de las operaciones será probablemente sustituida de manera gradual por un sistema según el cual cada funcionario de proyecto es responsable de un grupo de países que, en caso necesario, puede pertenecer a dos o más regiones, con el objeto de aprovechar mejor su capacidad, sus conocimientos lingüísticos, su formación técnica, y su experiencia específica". Sugirió además en el Documento 6020 que a fin de afrontar la situación, los principios formulados en ese documento fueran estrictamente observados al introducir cambios de estructura y en lo que respecta a la gestión. Mientras que está de acuerdo con las anteriores declaraciones, el Inspector recomienda al Consejo de Administración: a) que examine la posibilidad de fusionar las Divisiones Regionales en un servicio técnico de apoyo que comprenda varias dependencias, y b) que dé instrucciones al Secretario General para establecer procedimientos de redistribución de las responsabilidades dentro de ese servicio y para mantener la dotación de personal del Departamento de Cooperación Técnica conforme al programa de trabajo que ha de ejecutarse y a los fondos disponibles.

35. El Cuadro 2 da una idea de la dotación de personal del DCT desde 1977

CUADRO 2

	1977		1979		1981		1983		1985	
	P	SG								
Personal administrativo	8	22	8	23	7	30	7	29	8	23
Divisiones regionales	21	16	22	16	22	24	24	25	16	16
Países	-	-	-	-	-	-	-	-	6	4
Total:	29	38	30	39	29	54	31	54	30	43

(NB: Se ha excluido del cuadro el personal que se halla fuera del DCT (por ejemplo, en los Departamentos de Finanzas y Personal para ocuparse de los pagos de las cuentas de proyectos y de las pensiones y Seguros), que corre a cargo del presupuesto del DCT. Ese personal era de 16 miembros a mediados de los años setenta y se ha reducido ahora a ocho.)

36. El cuadro muestra que el personal del DCT aumentó notablemente en el periodo 1981-1983 y después se ha equilibrado hasta alcanzar aproximadamente los niveles de 1979. El personal administrativo, esto es, el personal que se ocupa de la coordinación del presupuesto, la adquisición de equipo, las becas y los servicios a los expertos, ha experimentado sólo ligeras variaciones. Los cambios principales (disminución de 11 empleos profesionales) se han producido en las Divisiones Regionales. Parte de esa reducción (6 profesionales) se explica por la apertura de seis oficinas de Representantes de Zona en los países; el resto se debe sobre todo a la reducción en la prestación de programas.

37. De los ocho Representantes de Zona propuestos (Africa: 3, Asia-Pacífico: 2, América Latina/Caribe: 2, Oriente Medio/Europa: 1), seis se incorporaron a sus respectivos destinos en el siguiente orden: Santiago (21 de marzo de 1984), Tegucigalpa (22 de abril de 1984), Dakar (21 de mayo de 1984), Colombo (24 de junio de 1984), Harare (27 de junio de 1984) y Jakarta (17 de noviembre de 1984). Al haber transcurrido dos años, parece haber terminado el periodo de introducción del sistema y tienen que deducirse algunas conclusiones generales respecto al funcionamiento del sistema de Representantes de Zona.

38. El Inspector opina que el envío de Representantes de Zona ha sido positivo, opinión que es compartida por las administraciones y por los representantes del PNUD con los que ha conversado el Inspector en sus misiones de estudio en Asia y Africa. Los servicios que han prestado los Representantes de Zona en términos de apoyo sectorial y supervisión/ejecución/vigilancia de proyectos han sido indudablemente útiles. La experiencia previa de los RZ (todos ellos habían trabajado en la Sede de la UIT y en los países antes de sus nuevos nombramientos) ha sido un factor muy positivo. La contribución concreta que los RZ pueden efectuar en los países interesados difiere en función de factores tales como el nivel de desarrollo de las redes de telecomunicaciones, el grado de participación de intereses privados, la disponibilidad de expertos nacionales, etc. En países como la India, por ejemplo, puede esperarse que el Representante de Zona contribuya más a la ejecución de proyectos que a la prestación de apoyo sectorial, mientras que en los países menos adelantados, las dos funciones encargadas a los Representantes de Zona pueden tener igual valor.

39. Conforme a la información obtenida de la Secretaría de la UIT, los Representantes Regionales Superiores de la UIT, que son responsables ante el Secretario General, serán enviados a las regiones en el curso de 1986. El Inspector opina que es necesario establecer procedimientos para asegurar ciertas líneas de comunicación entre los Representantes Superiores y los Representantes de Zona.

B. Participación en la programación y la planificación

40. El Informe de la DCI sobre algunos aspectos del programa de telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (JIU/REP/75/9), publicado hace unos diez años, señaló la necesidad de estudiar los distintos procedimientos por los que la UIT puede participar más directamente en la programación del desarrollo, teniendo especialmente en cuenta que las Naciones Unidas pasaban del concepto de "proyecto" al concepto de "programa".

41. En la actualidad, la asistencia del PNUD se facilita en general mediante la ejecución de proyectos en el marco de los planes de desarrollo global preparados por los gobiernos. Por ello, la función principal de planificación y programación corresponde a los propios países receptores, mientras que la función atribuida a un organismo especializado, como colaborador en el proceso de desarrollo, es la de asesor. En realidad, al preparar un programa nacional, los distintos ministerios de un país en desarrollo reciben asistencia, previa petición, de los diferentes organismos sectoriales que cooperan en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La aportación de la UIT se realiza principalmente mediante la provisión de apoyo sectorial a las administraciones de telecomunicaciones.

42. En el marco del apoyo sectorial, puede pedirse a la UIT, y en realidad se le ha pedido, que prepare un estudio sectorial que comprenda un amplio examen de todos los aspectos principales relacionados con el sector y que produzca un programa detallado de acción para realizarlo a largo plazo. En determinadas circunstancias, un estudio sectorial es indispensable para formular un plan rector y, en algunos casos, puede implicar cambios de la política del gobierno interesado en el sector de las telecomunicaciones (nueva consideración de las prioridades, decisiones sobre el recurso a programas bilaterales/multilaterales, inversiones, etc.). Las estadísticas facilitadas por la Secretaría de la UIT señalan que en los años 1973-1985 se han preparado 23 estudios sectoriales y 34 planes rectores. En relación con los estudios sectoriales ha de citarse también que éstos se preparan normalmente al comienzo del ciclo de programación por países del PNUD y que en general requieren los servicios de un grupo de personas, incluidos expertos externos, durante un periodo relativamente largo (2-3 meses).

43. Como regla general, un estudio sectorial se acompaña de una serie de propuestas de programas nacionales que sugieren los medios por los que la UIT puede proporcionar ayuda al sector de telecomunicaciones del país durante el periodo de programación. Se envían ejemplares de esas propuestas a los Representantes Residentes del PNUD para que las examinen con las autoridades pertinentes y a la Sede de la UIT para información. En la mayoría de los casos, cuando no se necesita un estudio sectorial, la participación de la UIT en la programación adopta la forma de exámenes sectoriales o propuestas de proyectos (no han de confundirse con los documentos de proyectos preparados en una fase ulterior).

44. El examen sectorial tiene por finalidad analizar una situación existente y proponer una serie de acciones a corto plazo destinadas a mejorarla. En lo que respecta a las propuestas de proyectos, están destinadas a resolver un problema concreto del sector. Contienen habitualmente un resumen de los objetivos inmediatos del proyecto, los resultados, las actividades, las aportaciones y el calendario para la ejecución. Los exámenes sectoriales y las propuestas de proyectos pueden ser preparados por el Representante de Zona de la UIT en un breve periodo, sin la asistencia de otros especialistas.

45. En realidad, el nombramiento de los Representantes de Zona, que en nombre de la UIT se hallan ahora principalmente implicados en el ejercicio de programación, ha dado notable impulso a esas dos últimas formas de apoyo sectorial. Desde su nombramiento y en todo el año 1985, los Representantes de Zona participaron en tres estudios sectoriales y prepararon 30 exámenes sectoriales y 58 propuestas de proyectos, de los que 17 han sido ya aprobados. Además, un buen número es objeto de consideración por las autoridades interesadas. Los Representantes de Zona vigilan y evalúan las actividades de proyectos y proporcionan asesoramiento sobre asuntos concretos.

46. No ha habido ningún caso en que las propuestas de proyectos fueran desaprobadas por otros motivos que los financieros. Los funcionarios de las administraciones y los Representantes Residentes del PNUD con los que el Inspector ha tenido conversaciones sobre la función desempeñada por la UIT en la programación, opinaron en general que era muy satisfactoria. En lo que respecta a los Representantes de Zona de la UIT, se estimó que este sistema permitía una respuesta más regular y rápida a las peticiones de apoyo sectorial procedentes de los gobiernos. Se consideró que la calidad de la documentación pertinente preparada por los Representantes de Zona era suficientemente satisfactoria.

47. Debe señalarse además que la función de la UIT en la programación no está limitada a los estudios sectoriales ni a las propuestas de programas o proyectos. Las reuniones que los funcionarios de la UIT celebran con las autoridades de telecomunicaciones en el curso de las misiones, los documentos preparados para las conferencias regionales y, en particular, para las conferencias sobre programación sectorial y, por último, las deliberaciones en el curso de los exámenes tripartitos sirven a menudo como punto de partida para la identificación de problemas sectoriales y de sus posibles soluciones.

C. Apoyo básico y administrativo

48. En el curso de la ejecución del programa de cooperación técnica, el apoyo básico corre a cargo de las Divisiones Regionales, la División de Capacitación y el Grupo de Ingenieros, con el respaldo de los servicios correspondientes de la División Administrativa. Teniendo en cuenta que las responsabilidades de todas esas unidades han sido ampliamente analizadas por el Secretario General de la UIT en su Informe "Organización y métodos del Departamento de Cooperación Técnica" (Documento 5816-S), el Inspector no considera necesario repetir esa información sino hacer más bien referencia a los cambios en la prestación del apoyo básico.

49. Para que los Representantes de Zona puedan realizar más eficazmente sus tareas, un Grupo de Trabajo, establecido en el marco de la DCT, preparó un Manual de procedimientos y directrices, de carácter provisional, que abarcaba los deberes, los procedimientos y las disposiciones de trabajo para los Representantes de Zona. En marzo de 1986 se publicó una versión revisada del Manual, que incluye ciertas modificaciones formuladas por la Sede de la UIT y los Representantes de Zona en consulta con el PNUD. La nueva versión del Manual ofrece una distribución detallada de funciones y responsabilidades, para la planificación y administración de los proyectos, entre los Representantes de Zona, el personal del proyecto (jefes de proyecto, consultores técnicos principales, jefes de equipo, expertos, directores nacionales de proyecto) y las Divisiones Regionales. Contiene también documentos primordiales, como las directrices para efectuar estudios sectoriales y para la formulación de proyectos.

50. Al nombrar Representantes de Zona se ha establecido un procedimiento modificado de aprobación de las propuestas de proyectos. Las propuestas de proyecto enviadas por los Representantes de Zona a la Sede de la UIT son examinadas por la División Regional o por el Comité de Evaluación de Proyectos (CEP), que pueden hacer suyas las propuestas o sugerir cambios. De conformidad con los nuevos procedimientos, las propuestas para proyectos en gran escala, de un costo de 1.000.000 de dólares EE.UU. o más, serán evaluadas por el CEP (integrado por el Jefe del DCT, los Jefes de las Divisiones Regionales y, según corresponda, los coordinadores del Grupo de Ingenieros y del Programa Voluntario). Si el costo es inferior a 1.000.000 de dólares EE.UU. y superior a 400.000 dólares EE.UU. será evaluado por las Divisiones Regionales. Si la cantidad implicada es inferior a 400.000 dólares EE.UU., entonces las propuestas de proyectos pueden ser aprobadas por los propios Representantes de Zona. Por lo general, los documentos relativos a proyectos han de ser preparados por los Representantes de Zona y todos son firmados por los Representantes Residentes con destino a la UIT.

51. El Inspector observa con satisfacción que las condiciones de trabajo de los Representantes de Zona, incluido el apoyo básico que se les proporciona, han sido adecuadamente elaboradas conforme a las directrices del Consejo de Administración. Sin embargo, tras haber visitado a dos Representantes de Zona en la oficina facilitada por los países huéspedes, sin ningún vehículo del organismo y con una cantidad mínima de asignación para transporte, el Inspector estima que sería conveniente que la UIT estudiara la posibilidad de proporcionar a los Representantes de Zona fondos adicionales para viajes dentro del país, con objeto de situarles en mejor posición para tener mayor movilidad en el cumplimiento de las obligaciones de la cooperación técnica de la UIT en los países que abarcan.

52. El Inspector opina que pueden formularse ciertas ideas para una posible mejora del apoyo básico y administrativo.

i) Expertos

- a) En lo que se refiere a la contratación de expertos y consultores, los procedimientos por los que sólo se toman en cuenta las solicitudes enviadas a través de las administraciones constituyen cierta limitación que no siempre conduce a la contratación de los mejores talentos disponibles. Puede eliminarse esa restricción por lo menos para los empleos a corto plazo (por ejemplo, menos de 12 meses).
- b) Tiene que garantizarse una distribución más amplia de los avisos de vacantes. En la actualidad, éstas se envían en general a un punto de la administración de telecomunicaciones en donde se producen retrasos en la difusión de la información a los candidatos capacitados.
- c) En el caso de los empleos de breve duración (uno a dos meses), no debe insistirse en la aplicación del procedimiento normalizado de selección de expertos. Conviene conceder cierta flexibilidad a las Divisiones Regionales/Jefe del DCT.

ii) Becas

Las entrevistas celebradas referentes a la administración de las becas permiten pensar que después de la recepción de los nombramientos de los becarios no hay prácticamente ninguna retroinformación dirigida a las administraciones hasta que, después de un plazo indeterminado, con frecuencia se anuncia el programa de la beca poco tiempo antes del comienzo del programa. El Inspector estima que, dentro de lo posible, debe animarse a los países a que negocien directamente el programa y la autorización final antes de darla la UIT. Opina también que es conveniente organizar un estudio amplio para evaluar la eficacia del programa de becas y el modo de aumentarla. En opinión del Inspector, los Representantes de Zona de la UIT pueden desempeñar una importante función en la reducción de los plazos en el nombramiento de becarios por parte de las administraciones. En 1985 se implantó un sistema de informes trimestrales dirigidos principalmente a los Representantes de Zona.

iii) Adquisición de equipo

El Inspector estima que todavía es posible mejorar el sistema de adquisición de equipo. En su opinión deben adoptarse las siguientes medidas:

- a) Revisión de los procedimientos de adquisición de equipo y distribución más amplia de los mismos en la Sede y en los países.
- b) Descripción más precisa de los procedimientos por parte del Grupo de Selección de Equipo, de modo que el personal de la UIT destacado en los países y sus contrapartes conozcan mejor tales procedimientos.
- c) Estudio de la posibilidad de introducir una anulación de la regla de que incluso la adquisición de los artículos más pequeños exija una autorización previa de la Sede.

D. Costos de apoyo del programa

i) El problema del déficit acumulado

53. El Consejo de Administración de la UIT, al aprobar la Resolución 930, que pedía a la DCI que reexaminara las actividades de cooperación técnica de la UIT, también pedía concretamente a la DCI que evaluara "las causas del déficit creado por el apoyo a esas actividades". Por consiguiente, en los párrafos siguientes, el Inspector trata de arrojar cierta luz sobre este tema y de formular una recomendación que, si es aceptada, resolverá el problema de una vez para siempre.

54. En los puntos 30 a 39 se han analizado la estructura y las funciones del Departamento de Cooperación Técnica (DCT) y se han formulado algunas sugerencias destinadas a aumentar su eficacia respecto al costo. Dado que las funciones técnicas y administrativas de apoyo realizadas por el Departamento están financiadas exclusivamente con los ingresos por gastos de apoyo recibidos del PNUD y con otras fuentes de financiación voluntarias, las medidas sugeridas, si se aplican, darán con toda probabilidad cierta reducción de los gastos de apoyo. Se examinan a continuación más concretamente los aspectos políticos del problema.

55. Conviene recordar aquí que el DCT es un servicio orgánico separado dentro de la Unión. Además de los proyectos financiados por el PNUD, que suponen más del 80% del total, el Departamento se ocupa de proyectos financiados por Fondos Fiduciarios, del sistema de expertos asociados y del pequeño Programa Voluntario. A diferencia de la mayoría de los demás organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas, la UIT no financia ninguna actividad de cooperación técnica con cargo a su presupuesto ordinario y ha mantenido constantemente una política destinada a reducir al mínimo el apoyo indirecto (esto es, los costos administrativos de dar servicio a los proyectos de cooperación técnica) prestado por el presupuesto ordinario a las actividades de cooperación técnica financiadas con contribuciones voluntarias.

56. En cada uno de los años transcurridos desde 1973, excepto en 1975, los ingresos recibidos por la UIT del PNUD en forma de reembolso por los gastos de apoyo fueron inferiores a los costos en que incurrió la UIT en relación con la administración y ejecución de los proyectos financiados por el PNUD en los países en desarrollo. En el periodo de 1973 a 1979, en cada año excepto en 1975, la UIT pidió y el PNUD autorizó reembolsos adicionales, sobre una base ad hoc fundándose en las dificultades especiales encontradas para cubrir los déficits producidos³.

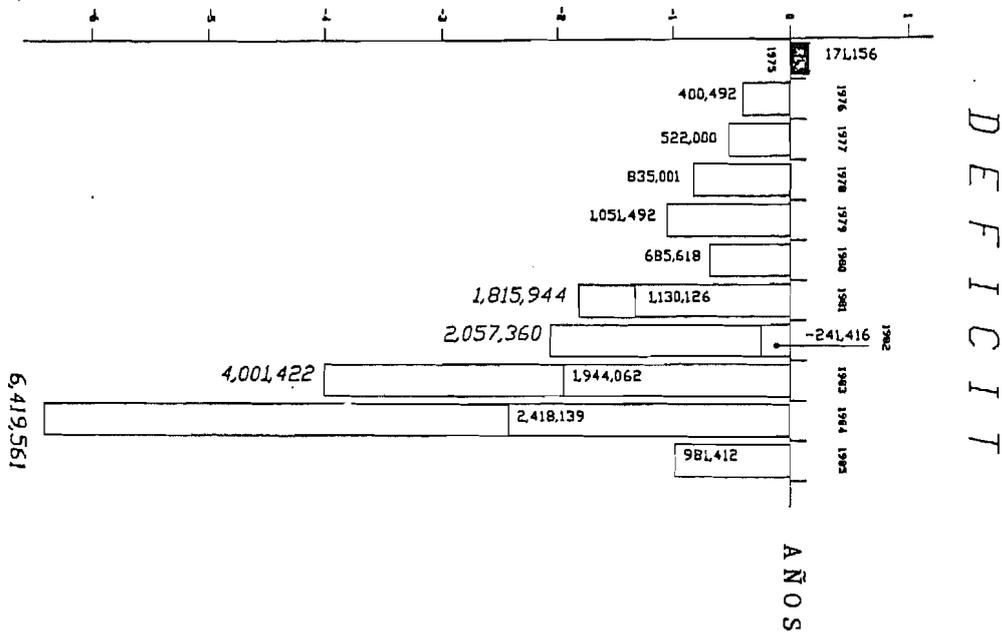
57. El siguiente gráfico da una presentación visual de la magnitud del déficit y de su acumulación desde que el PNUD interrumpió la práctica de los reembolsos adicionales. El Cuadro 3 presenta información más detallada: muestra la evolución de la realización total de proyectos en los años 1973 a 1985 y presenta un desglose de la evolución de los desembolsos totales por gastos de apoyo en sus tres componentes: ingresos recibidos de los organismos de financiación, contribuciones procedentes del presupuesto ordinario y déficit producido. Esto permite expresar los desembolsos totales por gastos de apoyo en relación con la ejecución de los proyectos; por consiguiente, el cuadro muestra que, en porcentaje, el promedio de los gastos de apoyo fue del 18% del valor de los proyectos ejecutados, con un máximo del 22,3% en 1978 y un mínimo del 13,4% en 1981.

58. Es interesante comparar esos porcentajes con los de otras organizaciones del Sistema de Naciones Unidas. No se dispone desafortunadamente de datos en una serie cronológica, pues hasta fecha reciente no comenzó el PNUD a recoger y publicar

³ La información fundamental sobre el problema de los gastos de apoyo y los datos sobre los déficits en que ha incurrido la UIT aparecen también en el Anexo V al Documento de la UIT 6159-S, del 16 de marzo de 1984.

información sobre los desembolsos por gastos de apoyo. Sin embargo, los datos que aparecen en el Cuadro 4, tomados del Documento DP/1984/62, Anexo II, bastan para dar una idea de las variaciones entre organismos en los desembolsos por gastos de apoyo. El cuadro muestra que en el bienio 1982-1983 todas las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas⁴ subvencionaron en mayor o menor grado los desembolsos por gastos de apoyo con cargo a sus presupuestos ordinarios. El porcentaje de la UIT del 17,5 puede compararse útilmente con el de otros organismos de tamaño pequeño y medio: OIEA, 33,3%; OMI, 19,4% y OACI, 16,70%. La cifra de la UIT puede compararse también con las de otros organismos con base en Suiza: OMM, 16%; OMPI, 34%; UPU, 32%; OIT, 27,4%.

MILLONES DE FRANCO SUIZOS



⁴ Excepto el PNUD/OPE.

CUADRO 3

Evolución de los gastos de apoyo al programa de la UIT en 1975-1985
(miles de dólares EE.UU.)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Valor total de los proyectos realizados por la UIT (todas las fuentes de fondos)	18,838	20,241	17,095	21,615	26,064	33,353	40,293	31,860	28,336	23,558	26,272
2. Ingresos por gastos de apoyo (todas las fuentes de fondos)	2,682	2,977	2,465	3,187	3,818	4,421	4,092.6	4,316.0	3,744.7	3,205.4	
3. Contribuciones para gastos de apoyo procedentes del presupuesto ordinario*	600.7	682.2	697.6	1,170.7	1,090.0	948.4	784.0	613.1	708.5	529.9	
4. Déficit de los gastos de apoyo	(62.9)	162.1	209.6	463.2	618.5	372.6	530.5	117.7	934.6	1,020.3	411.4
5. Desembolsos totales por gastos de apoyo	3,219.8	3,821.3	3,372.2	4,820.9	5,526.5	5,754	5,406.1	5,046.7	5,388.8	4,755.6	
6. Relación entre los desembolsos totales por gastos de apoyo y los desembolsos totales para proyectos	17.1	18.8	19.7	22.3	21.2	17.2	13.4	15.8	19.0	20.0	

* Esto es, apoyo proporcionado por el Departamento de Servicios Comunes al DCT (para traducción, reproducción de documentos, etc.)

CUADRO 4

Relación entre los desembolsos totales por gastos de apoyo de los organismos y los desembolsos totales por proyectos de cooperación técnica de los organismos para el bienio 1982-1983
(miles de dólares EE.UU.)

	Desembolsos totales por gastos de apoyo	Desembolsos totales por proyectos de cooperación técnica	Desembolsos totales (Col.1+Col.2)	Relación (Col.1/Col.2)
	1	2	3	4
FAO	82 452	560 632	643 084	14.7
Naciones Unidas	55 365	259 698	315 063	21.3
ONUDI	45 910	169 900	215 810	27.0
OIT	54 184	197 696	251 880	27.4
UNESCO	34 077	203 698	237 775	16.7
PNUD/OPE	10 948	133 717	144 665	8.1
OACI	18 087*	108 234*	126 321*	16.7*
Banco Mundial	8 100*	78 106*	86 206*	10.6*
UIT	11 027	63 025	74 052	17.5
OMS	91 951	649 727	741 678	14.1
UNTACD	6 972	31 598	38 570	22.0
UNCHS	6 723	30 798	37 521	21.8
AsDB	12 849	68 270	81 119	18.8
OMT	309	1 576	1 885	19.6
CEFA	5 679	28 108	33 787	20.2
CESPAP	6 169	29 049	35 218	21.2
CEPAL	3 227	16 041	19 268	20.1
CEPE	450	2 001	2 451	22.5
CEAO	554	3 757	4 311	14.7
OMM	5 460	34 108	39 568	16.0
OMI	3 682	19 000	22 682	19.4
OIEA	16 112	48 416	64 528	33.3
OMPI	1 975	5 793	7 768	34.0
UPU	1 821	5 682	7 503	32.0
Total	484 083	2 748 630	3 232 713	17.6

Origen: Documento DP71984/62, Anexo II

* Se refiere sólo a actividades de los organismos financiadas por el PNUD.

59. Desde 1980 se han producido dos acontecimientos importantes que han hecho impracticable e incluso imposible la continuación de la práctica antes citada de reembolsos adicionales del PNUD:

- a) Las nuevas condiciones relativas al reembolso de los gastos de apoyo establecidas por el Consejo de Administración del PNUD (Decisiones 80/44 y 81/40):
 - determinan indirectamente los ingresos por gastos de apoyo en el presupuesto de la cooperación técnica estableciendo las tasas de reembolso;
 - excluyen a la UIT del derecho a pagos adicionales conforme a la regla de flexibilidad;
 - disponen que la UIT cubra, con sus propios recursos, toda pérdida de ingresos o gastos de apoyo resultante de un aumento de valor inferior al 11% del franco suizo frente al dólar EE.UU.
- b) Aunque los anteriores Convenios Internacionales de Telecomunicaciones adoptados por la Conferencia de Plenipotenciarios en 1952, 1959, 1965 y 1973 no contienen ninguna estipulación estricta que permita a la UIT cubrir con sus propios recursos el déficit debido a la participación de la UIT en el PNUD, la situación ha cambiado desde la adopción de la Resolución N.º 16 por la última Conferencia de Plenipotenciarios (Nairobi, 1982), que especifica que la Unión seguirá participando en el PNUD "con las condiciones establecidas por el Consejo de Administración del PNUD o por otros órganos pertinentes del Sistema de las Naciones Unidas". Además, la Resolución encarga al Consejo de Administración "que tenga en cuenta las decisiones del Consejo de Administración del PNUD con relación a las aportaciones por gastos de apoyo de los organismos de ejecución, al establecer los créditos requeridos para cubrir la totalidad de los gastos administrativos y de servicio resultantes de la participación de la Unión en el PNUD".

60. En los años 1980 a 1984, el déficit acumulado de la UIT ascendió a 6,4 millones de francos suizos. En 1984 y 1985, las peticiones dirigidas por el Secretario General de la UIT al Consejo de Administración del PNUD para obtener reembolsos adicionales fueron rechazadas: en ambos casos (Decisiones 84/31 y 85/45), el Consejo de Administración confirmó de nuevo su Decisión previa 81/40, que no permite ninguna excepción en el caso de la UIT. La Decisión de 1985 fue adoptada pese al hecho de que se había elaborado una propuesta de compromiso aceptable para las Secretarías del PNUD y la UIT. Sobre la base de esa propuesta, la cifra acordada se habría reducido de 6,4 millones de francos suizos para los años 1980-1984 a 1,7 millones (ó 664.000 dólares EE.UU.) para 1980-1983. "Se llegó a esta cantidad después de deducir tanto los gastos de apoyo que la UIT había aprobado durante los cuatro años considerados como el porcentaje correspondiente de gastos de apoyo atribuidos al Fondo Fiduciario durante el mismo periodo."⁵ Sin embargo, no se llegó a un consenso sobre esa propuesta.

61. Además, parece haber, o al menos haber habido, cierta discrepancia entre la UIT y el PNUD respecto a la interpretación correcta de la Resolución N.º 16. La posición del PNUD, señalada por el Administrador en el Documento DP/1984/53, punto 35, del

⁵ Véase el Addendum 1 al Documento 6311-S, del 28 de junio de 1985, página 1.

4 de mayo de 1984, es la siguiente: la Resolución N.º 16, que entró en vigor el 1 de enero de 1984, no exige que los reembolsos del PNUD cubran totalmente los gastos de la UIT en apoyo de los proyectos financiados por el PNUD y no impide el financiamiento parcial de sus gastos con los propios recursos de la UIT. Eso es coherente con la situación existente en las relaciones de colaboración del PNUD con otros organismos, la mayor parte de los cuales o incluso todos proporcionan cierto apoyo financiero procedente de sus presupuestos ordinarios para sus actividades de cooperación técnica relacionadas con el PNUD. El PNUD también observa que en el punto 2 (bajo el título "encarga al Consejo de Administración") de la Resolución N.º 16, se pide al Consejo de Administración "que tenga en cuenta las decisiones del Consejo de Administración del PNUD con relación a las aportaciones por gastos de apoyo de los organismos de ejecución, al establecer los créditos requeridos para cubrir la totalidad de los gastos administrativos y de servicio resultantes de la participación de la Unión en el PNUD".

62. Como consecuencia, el Secretario General de la UIT sometió, en abril de 1984, el asunto al Consejo de Administración de la UIT el cual, en la Resolución N.º 916, por un lado, reconoce que en las Decisiones 80/44 y 81/40 del Consejo de Administración del PNUD "se establecen las condiciones de reembolso de los gastos de apoyo a los organismos participantes" y que "la UIT suscribe plenamente el concepto de asociación en el Programa de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas", pero, por otra, subraya:

- a) "que la UIT es un organismo de ejecución que funciona con determinadas limitaciones, entre las que cabe citar que la Unión no tiene un programa ordinario de asistencia técnica fuera de la provisión de servicios de asesoramiento a corto plazo sobre capacitación y desarrollo técnico y, recientemente, el establecimiento de un programa voluntario que todavía no ha entrado plenamente en funcionamiento, así como el emplazamiento de su Sede, desde la que se administran las actividades de cooperación técnica, y las fluctuaciones monetarias desfavorables,"

y encarga al Secretario General:

- b) "que continúe sus negociaciones con el PNUD para lograr un acuerdo sobre condiciones más favorables de reembolso de los gastos de los servicios administrativos y de ejecución resultantes de la participación de la Unión en el PNUD;"

63. Pero ha de llegarse a la 40.ª reunión (julio de 1985) para que el Consejo de Administración de la UIT, extrayendo las conclusiones de la respuesta negativa del Consejo de Administración del PNUD a la solicitud de reembolsos de gastos de apoyo adicionales, reconozca, al parecer, que hasta el 1 de enero de 1984 esos déficits deben sufragarse con cargo a los recursos propios de la UIT. En su última sesión, de 16 de julio de 1985, la Comisión de Cooperación Técnica (Comisión 3) del Consejo de Administración se mostró de acuerdo con el procedimiento expuesto por el Secretario General, a saber, que debía continuar las negociaciones con el PNUD para conseguir el reembolso de los gastos de apoyo hasta 1983. Posteriormente, la UIT quedaría obligada por lo dispuesto en la Resolución N.º 16 y, en consecuencia, se pidió al Secretario General que presentara al Consejo de Administración, en su 41.ª reunión "un plan de financiación para costear la contribución de la UIT a la gestión del DCT" (Documento CA40/6394-S, punto 3.9).

ii) Posible solución

64. El Inspector, después de estudiar cuidadosamente la duradera cuestión de los gastos de apoyo, que data de 1973, opina que ha llegado el momento de resolver el asunto de una vez para siempre. El Inspector reconoce que varios factores, examinados a fondo en documentos de la UIT (y en particular en el Documento 6159), y en la correspondencia cruzada entre el Secretario General de la UIT y el Administrador del PNUD, pueden ser favorables al reembolso de gastos de apoyo adicionales a la UIT. Estos son los siguientes:

- a) El emplazamiento de la sede de la UIT. La ejecución eficaz de un programa sobre el terreno exige cierto volumen de apoyo, tanto técnico como no técnico, y el coste de este apoyo variará según el emplazamiento de la sede del Organismo, lo mismo que el coste de los servicios de los expertos varía de un destino a otro.
- b) Fluctuaciones monetarias. En el último decenio, las fluctuaciones monetarias han sido casi siempre desfavorables por lo que se refiere a los gastos de apoyo recibidos por la UIT en dólares EE.UU., para cubrir los gastos realizados en francos suizos.
- c) La falta de un programa de cooperación técnica regular en la UIT ha impedido a la Unión desempeñar su papel de asociación en la medida en que lo han hecho los organismos más importantes.
- d) El propio éxito de los proyectos de la UIT financiados por el PNUD ha rebasado para la Unión los límites de la regla de flexibilidad aplicable a los organismos pequeños, que les permite beneficiar de ingresos de apoyo más comparables con los gastos de apoyo.

Además, cabe mencionar otros dos factores:

- e) La insuficiencia de la financiación de proyectos de la UIT por el PNUD, que pasó de 33,3 millones \$ en 1981 a 19 millones \$ en 1984, y que ha entrañado reducciones de personal en el DCT (en 1984 estaban vacantes 24 de los 105 empleos autorizados para el presupuesto de cooperación técnica), y
- f) por último, la disminución de tamaño y la distribución de componentes de los proyectos - en particular, la creciente tendencia a misiones de expertos de corta duración (véanse también los puntos 13 y 25) -, que influyen adversamente en la carga del trabajo del personal de apoyo.

65. El Inspector desea señalar que a) y b) anteriores tienen también efectos adversos para las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas radicadas en Ginebra, ninguna de las cuales ha solicitado reembolsos adicionales. En cuanto al punto c), esto es menos cierto que en el pasado, puesto que, como señaló el Secretario General en su última exposición ante el Consejo de Administración del PNUD, en junio de 1985, los recursos procedentes del presupuesto ordinario de la UIT en relación con proyectos financiados por el PNUD ascendieron a 5,8 millones \$ EE.UU. en el período 1974-1983, con exclusión de otro apoyo (aproximadamente 2,6 millones \$ EE.UU. anuales) consagrado a reforzar la cooperación técnica y el asesoramiento a países en desarrollo.

66. Además, la cuestión pendiente - quién debe pagar el déficit acumulado en los años 1980-1983 - se ha convertido en un asunto político, en vez de un problema que pueda resolverse sobre una base puramente técnica. Ya se ha señalado en otra parte (punto 7) de este Informe la "separación" de las actividades de cooperación técnica de las otras funciones constitucionales de la UIT. Se tiene la impresión de que, en el pasado, la cooperación técnica se ha considerado frecuentemente como una actividad realizada no tanto porque la Organización tenga el mandato de hacerlo, sino como un contratista que presta servicios sobre la base del reembolso completo (como lo muestra el hecho de que, hasta hace poco, el DCT pagaba a la UIT el alquiler de los locales que ocupa en el edificio de la Unión).

67. A este respecto, el Inspector desea recordar que en el Informe anterior de la DCI sobre las actividades de cooperación técnica de la UIT (JIU/REP/75/9) se había prestado ya bastante atención a este asunto, y que, después de discutir la "estructura federal" y la división del personal en varias secretarías especializadas distintas, ha llegado a la conclusión de que es necesario que la UIT amplíe el enfoque sectorial predominante a las telecomunicaciones y adopte un "programa" de cooperación técnica que debe ser el "resultado de los esfuerzos combinados de todos los órganos permanentes de la Unión" (punto 142 y Recomendación 2 a)). En cuanto a la cuestión concreta de los costos de apoyo, el Inspector recomendó que la "Unión debiera incrementar la utilización de los fondos del presupuesto ordinario en actividades de cooperación técnica, e incluso para el pago de una parte de los gastos generales" (Recomendación 3 c)).

68. El Secretario General de las Naciones Unidas, comentando esta Recomendación, declaró también que:

"El Secretario General opina que las actividades operacionales y constitucionales (presupuesto ordinario) corren parejas y se refuerzan mutuamente. Puesto que tal es el caso, resulta natural que una parte importante del personal sustantivo se ocupe, más o menos simultáneamente, de proporcionar apoyo técnico a actividades operacionales y de ejecutar el programa de trabajo. El Secretario General esperaría que los órganos rectores acogieran favorablemente este tipo de administración flexible de los recursos, aunque implique que el personal sustantivo financiado con cargo al presupuesto ordinario a menudo dedicará parte de su tiempo a trabajar en el apoyo a actividades operacionales, y que la situación inversa, aunque menos común, también se dará de cuando en cuando." (Documento E/5854/Add. 1, punto 7).

69. El Inspector, después de examinar toda la documentación pertinente, estima que las nuevas negociaciones no aclararán más la solución del asunto, a menos que el PNUD y la UIT se pongan finalmente de acuerdo sobre el principio en que se basa la propuesta de transacción elaborada por las Secretarías del PNUD y de la UIT de que ambos organismos sufraguen parte del déficit, que puede enjugarse durante un período de varios años, mediante economías o con sus propios recursos. En ese sentido, el Inspector desea recomendar al Consejo de Administración del PNUD que reconsidere la petición de la UIT de reembolso adicional de gastos de apoyo correspondientes a los años 1980 a 1983, de conformidad con la propuesta de transacción avanzada por el Administrador Asociado en la reunión del Consejo de Administración del PNUD de 1985. Al reconsiderar el caso, convendría tener en cuenta que:

- la UIT es un organismo de ejecución de proyectos del PNUD financiados con contribuciones voluntarias con cargo al presupuesto del PNUD;
- los mismos países contribuyen a los presupuestos del PNUD y de la UIT,

- el presupuesto del PNUD de este año es superior en unos 80 millones \$ EE.UU. o más al de 1985;
- la UIT puede hacer economías como resultado del reajuste de la plantilla. Por tanto, pueden suprimirse uno o dos empleos, por ceses naturales.

El Inspector opina que, de aceptarse dicha recomendación, ayudará también a superar cualquier aprensión a crear un precedente. Al mismo tiempo, confirmará la política de la UIT expuesta en la Resolución N.º 16 del Convenio de Nairobi, y en particular en el Resuelve 1 y en el Encarga 2 de la misma.

70. En caso de que el Consejo de Administración del PNUD confirme su negativa a enjugar el déficit, el Inspector recomienda que la UIT absorba el déficit acumulado con los propios recursos de la organización y pida al Secretario General que presente un plan de financiación para absorberlo en un periodo, por ejemplo, de cinco años. Por consiguiente, recomienda que el Secretario General de la UIT someta una propuesta en este sentido al Consejo de Administración en la 41.ª reunión.

IV. EXAMEN Y EVALUACION

71. En 1977, la DCI preparó un primer informe sobre evaluación⁶ en el Sistema de Naciones Unidas, según el cual la evaluación era muy escasa. Sin embargo, en otros dos informes de la DCI sobre la situación de la evaluación en 1981 se observaron considerables progresos en cuanto a la evolución del sistema de evaluación en la mayoría de las organizaciones. Tanto el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) como la Asamblea General apoyaron firmemente la evaluación por considerarla un proceso de gestión esencial y completo. Según los últimos informes de la DCI sobre la situación de la evaluación en el sistema (JIU/REP/10 y 85/11), la evaluación se utiliza ahora en forma más sistemática en casi todas las organizaciones, para mejorar la información sobre los programas y el rendimiento.

72. La UIT no ha participado activamente en esta expansión del uso de la evaluación. En 1977, la DCI observó que sólo dos de 13 organizaciones supervisadas tenían algún tipo de sistema de evaluación. En 1981, empero, 12 de 21 organizaciones habían dado este paso, y en 1985 eran ya 21 de 24 organizaciones las que disponían de algún tipo de sistema de evaluación propio. De las tres organizaciones sin esos sistemas, la Organización Meteorológica Mundial dispone, no obstante, de ciertos procesos de evaluación adecuados (véase a continuación), y la Unión Postal Universal (UPU) está considerando la expansión de sus actividades de evaluación. Si bien la UIT realiza ciertas actividades de evaluación, es, pues, la única organización del sistema de las Naciones Unidas que no dispone de ningún tipo de sistema de evaluación estructurado propio, ni lo desarrolla.

73. En el Informe de la DCI de 1975 sobre la cooperación técnica de la UIT se observa que un principio básico de las operaciones del DCT desde finales de los años 1960 es el deseo de una mejor programación y evaluación, de conformidad con las recomendaciones del PNUD, pero que estas importantes funciones son realmente muy limitadas. Cada uno de los 3 informes periódicos de evaluación

⁶ La evaluación, según una definición generalmente aceptada en el sistema de Naciones Unidas, es un proceso en el que se trata de determinar, lo más sistemáticamente y objetivamente posible, la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de las actividades a la vista de sus objetivos, con el fin de proporcionar información analítica a las Secretarías y a los consejos de administración, para mejorar los programas actuales y futuros.

subsiguientes de la DCI contiene esencialmente el mismo resumen de actividades de evaluación de la UIT: la UIT no dispone de un sistema de evaluación oficial propio, y la Secretaría no tiene previsto su establecimiento. Las actividades de evaluación se han limitado al DCT, que atiende los requerimientos de evaluación que se le hacen como organismo de ejecución del PNUD.

74. En los informes periódicos de la DCI de 1981 y 1985 se observaba el creciente interés del Consejo de Administración y de la Conferencia de Plenipotenciarios por analizar más detenidamente las actividades de cooperación técnica de la UIT, la reestructuración y el reforzamiento de las operaciones para un rendimiento más eficaz, y el mejoramiento de la información sobre la efectividad y las dificultades de los programas. En los informes del Secretario General del periodo 1982-1984 se citaban el alcance y la complejidad creciente del programa de cooperación técnica, y las correspondientes necesidades para: a) lograr un rendimiento efectivo global; b) demostrar en forma concluyente que las telecomunicaciones contribuyen al desarrollo; y c) evaluar mejor los costos, los beneficios, la eficacia y la pertinencia de la asistencia proporcionada con carácter continuo.

75. A pesar de esas recientes declaraciones políticas, las acciones de la UIT se han concentrado en nuevos esfuerzos para aumentar la eficacia y reforzar su presencia regional, en vez de establecer algún tipo de sistema de evaluación oficial estructurado con el fin de ayudar a mejorar la eficacia de los programas. A continuación se resumen las actuales actividades limitadas, de diseño fragmentado, en el área de evaluación y revisión.

76. En la actualidad no hay ningún funcionario en el DCT encargado de la coordinación y gestión global de las actividades de evaluación. Al parecer, las actuales peticiones del PNUD se atienden más o menos, y el personal y los comités técnicos de la UIT intervienen con el personal del DCT en la evaluación de las actividades de cooperación técnica, en diversas formas. Sin embargo, no existen expedientes concretos, programas, análisis, listas ni informes de la acción de examen y evaluación emprendida, los resultados obtenidos ni las actividades complementarias. Todo lo que se ha hecho figura solamente en los distintos expedientes de proyectos, con frecuencia voluminosos. Así, el Director del DCT no dispone de nadie para ayudarlo a examinar y evaluar la aplicación de los programas con carácter regular y sistemático.

77. Ninguno de los funcionarios del DCT ha recibido formación oficial en materia de evaluación. Este problema puede superarse fácilmente, puesto que organismos como la OIT (en Ginebra) y la ONUDI dispensan cursos muy completos sobre diseño y evaluación de proyectos, a los que puede asistir el personal de otras organizaciones, tanto en la sede como fuera de ella, y el PNUD está intensificando sus actividades de capacitación en esta esfera.

78. Las actividades de diseño de proyectos se han establecido más claramente. Los nuevos Representantes de Zona asumen importantes responsabilidades en la identificación de necesidades críticas en el marco del apoyo sectorial, la preparación de propuestas de proyectos y la discusión de las mismas con los Representantes Residentes del PNUD y los funcionarios gubernamentales, y la transmisión al DCT. En la sede, un Comité de Evaluación de Proyectos (CEP), compuesto por el Jefe del DCT y los representantes de las divisiones regionales, examina esas propuestas y actúa de centro para el intercambio de ideas sobre medidas innovadoras y nuevas modalidades de formulación de proyectos. Los Representantes de Zona colaboran luego en la preparación del documento del proyecto sobre el terreno o lo preparan, en caso necesario.

79. Sin embargo, el Secretario General informó una vez más en 1982 (Documento 5816) que, debido al hincapié en la ejecución de proyectos, el DCT no ha podido formar sistemáticamente a nuevos oficiales de proyectos en tareas como análisis de necesidades y diseño de proyectos. Si bien últimamente se ha consagrado bastante atención al mejoramiento de los formatos de diseño de proyectos, las metodologías y la calidad en el sistema de Naciones Unidas, no se ha formado a ningún personal de la UIT para ello. Además, aunque una de las funciones más importantes de la evaluación es informar sobre las conclusiones de la misma, con el fin de mejorar el diseño de futuros proyectos, no está claro que los actuales procedimientos de la UIT ofrezcan tal información, salvo en forma muy oficiosa.

80. En 1983, el Secretario General se refirió (Documento 5943) a "la urgente necesidad de rápida acción" para pasar las funciones de apoyo sectorial y supervisión, ejecución y verificación de proyectos a las regiones para apoyar "sobre el terreno" las actividades de cooperación técnica. Posteriormente, se han conferido a los nuevos Representantes de Zona más responsabilidades en las visitas de verificación periódica de la ejecución de proyectos, aprobación y seguimiento sobre cuestiones suscitadas en los informes periódicos y finales de los proyectos, y para representar a la UIT en reuniones de revisión tripartitas, que se reconocen como el foro conjunto más importante para examinar oficialmente el avance de los proyectos y efectuar los cambios necesarios. Los funcionarios de la sede se ocupan de la verificación cotidiana de los proyectos. Siempre que es posible, y sobre todo por lo que respecta a los muchos proyectos y países no abarcados por un Representante de Zona, un funcionario de la sede asiste a las reuniones tripartitas; en otro caso, la UIT está representada por el Director del proyecto.

81. En las directrices provisionales de la UIT para los Representantes de Zona se dice también que representarán normalmente a la UIT en los equipos tripartitos para evaluar a fondo los grandes proyectos. Sin embargo, en los últimos años, sólo ha habido tres o cuatro de esas evaluaciones anuales, y normalmente la UIT ha contratado consultores para representarla. Esta norma puede muy bien mantenerse en el futuro, puesto que los funcionarios de la UIT han observado que, si los Representantes de Zona participan mucho en la formulación de proyectos puede resultarles difícil el examen crítico e independiente que requieren las evaluaciones a fondo.

82. Los procesos internos de revisión generales son relativamente officiosos, debido al escaso personal de que dispone el DCT. El Secretario General declaró en su informe de 1982 sobre organización y métodos del DCT (Documento 5816) que la pesada carga de trabajo había obstaculizado las reuniones de información internas para debatir experiencias y nuevas tecnologías y procedimientos, examinar las tareas de trabajo y las cargas de trabajo, y evaluar sistemáticamente los resultados de los expertos. Sin embargo, señaló que en el DCT se celebran reuniones periódicas para analizar los progresos de los distintos proyectos y examinar aspectos globales de gestión del DCT. Los nuevos Representantes de Zona tienen que someter informes trimestrales, que comprenderán eventualmente sus principales actividades y logros a lo largo del trimestre, nuevas iniciativas de proyectos, resúmenes sobre el avance de los proyectos, y futuros programas de trabajo.

83. Por último, la información a los consejos de administración también es relativamente officiosa y difusa. Las diversas divisiones preparan los informes anuales sobre actividades de cooperación técnica, y luego se combinan. Los informes sometidos de 1980 a 1984, incluidos los presentados a la Conferencia de Plenipotenciarios de 1982, sólo muestran un examen limitado e incoherente de los resultados obtenidos, los problemas planteados y las medidas correctivas adoptadas. En cambio, se centran fundamentalmente en breves resúmenes de las iniciativas tomadas, los objetivos perseguidos, las actividades en curso, las reuniones celebradas, y los tipos y títulos de proyectos, complementado todo ello con amplios datos estadísticos sobre niveles y fuentes de financiación,

aportaciones de la UIT, y listas de proyectos, misiones especializadas, cursos de capacitación, seminarios, etc. En varias ocasiones, representantes de los Estados Miembros han criticado en el Consejo de Administración este hincapié en rutinas y aportaciones administrativas, más bien que en resultados y cuestiones de fondo. Los informes de 1983 y 1984 se modificaron algo, pero en el nuevo formato únicamente se ha reducido, sobre todo, la cantidad de descripción y se han pasado más datos de las estadísticas a los anexos.

84. El Inspector no cree que esos informes contengan información limitada a los resultados, porque la Secretaría no tiene nada positivo que decir. Estas deficiencias parecen deberse, más bien, a un método de información establecido hace tiempo que se centra en las aportaciones y en la eficacia del procedimiento. Sin embargo, hay algunas excepciones a esta norma, las que señalan la manera de informar más a fondo en el futuro. Un informe de 1982 a la Conferencia de Plenipotenciarios (anexo al Documento 46, páginas 39-40) contenía dos páginas con mucha información sobre los principales resultados de CODEVTEL I y las conclusiones específicas de una misión de evaluación del proyecto en 1981. Las secciones de los informes anuales sobre la División de Capacitación y la labor de normas de formación parecen orientarse más a los resultados que otros, tal vez por insistir mucho en el mejoramiento sistemático de las metodologías de capacitación y la calidad. En el informe de 1982 sobre el futuro de la cooperación técnica (Documento 47, Anexo II) se resume un estudio de varias Administraciones Miembros (34 respuestas) acerca de las actividades de proyectos del DCT, en el que se señalan algunos resultados y logros concretos, los factores esenciales necesarios para el éxito, varios problemas planteados y sus causas, y las medidas correctivas adoptadas o requeridas.

85. Los procesos, responsabilidades y acciones de la UIT para evaluar las actividades de cooperación técnica siguen siendo, pues, muy modestos e incompletos. No satisfacen sistemáticamente el deseo declarado de los órganos de gobierno de analizar más detenidamente esas actividades, garantizar su eficaz rendimiento y mejorar la información sobre los resultados y problemas de los programas. Empero, hay dos acontecimientos recientes que no sólo proporcionan nuevo impulso, sino que ofrecen ejemplos positivos de cambio en esta situación: el gran hincapié del PNUD en el reforzamiento de su sistema de evaluación tripartito, y los procesos de evaluación utilizados ya en otras organizaciones pequeñas.

86. En 1983, el Administrador del PNUD citó un renovado interés de los gobiernos donantes y beneficiarios en la evaluación como instrumento esencial de gestión para analizar sistemáticamente la eficacia de los proyectos y de los programas y para lograr los máximos resultados con los escasos recursos invertidos en desarrollo. Recomendó que se reexaminara y reforzara el sistema de evaluación del PNUD para mejorar su observancia y la comunicación de los resultados, a fin de mejorar operaciones futuras, y observó que para ello sería necesario un importante esfuerzo en materia de organización por los organismos de ejecución y por el PNUD. Se están sometiendo a prueba los procedimientos revisados, que se prevé aplicar totalmente para finales de 1986.

87. Los nuevos procedimientos requieren:

- a) informes periódicos semestrales de todos los proyectos con un presupuesto mayor de 150.000 \$ EE.UU. y una duración superior a un año;
- b) un informe anual de evaluación interna por los directores de proyectos utilizando un formato estándar, para todos los proyectos con una contribución del PNUD superior a 400.000 \$ EE.UU.;

- c) reuniones de revisión tripartitas centradas en los logros de los objetivos del proyecto, al menos anualmente, para los proyectos con un presupuesto del PNUD superior a 400.000 \$ EE.UU y, en la medida necesaria, para proyectos más pequeños;
- d) evaluación a fondo independiente, al menos una vez durante su ejecución, de todos los proyectos con una contribución del PNUD superior a 1.000.000 \$ EE.UU. o para proyectos particularmente complejos, innovadores o especiales;
- e) nuevos procedimientos de seguimiento, información al finalizar el proyecto, y otras actividades para completar un sistema integrado de evaluación e información.

88. Estos nuevos procedimientos exigirán por parte de la UIT el mantenimiento de una estructura mucho más amplia de verificación, evaluación e información. Para aplicar dichos criterios a los 129 proyectos apoyados por el PNUD, en curso de realización por la UIT en 1984, el DCT habrá de preparar 100 informes periódicos, dos veces al año; hacer 80 evaluaciones internas y elaborar 80 informes de reuniones de revisión tripartitas anualmente, y unas 7 evaluaciones a fondo cada año.

89. La finalidad de esta estructura de evaluación revisada del PNUD no es producir informes nada más que porque sí. Como destaca el PNUD (y también han subrayado los informes de evaluación de la DCI), esos procesos constituyen un mecanismo de control de calidad. Han de utilizarse y administrarse activamente, para disponer de un sistema completo de análisis e información que destacará los progresos hacia el logro de los objetivos fijados, estimulará la acción para conocer y corregir los problemas que se planteen, mejorará el diseño de proyectos futuros, y ofrecerá a las autoridades encargadas de tomar las decisiones y a los órganos de gobierno una corriente ordenada de información sobre los resultados, para la formulación de programas y políticas.

90. En su última reunión, el Consejo de Administración del PNUD reafirmó (Decisión 85/4: Ejecución de programas) el papel de asociación de los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas y el PNUD, y la responsabilidad del Administrador en cuanto al uso eficaz de los recursos del PNUD y la ejecución de programas. Apoyó los esfuerzos del Administrador para mejorar la calidad y la eficacia de proyectos financiados por el PNUD, y las medidas para mejorar el rendimiento del organismo en la formulación y ejecución de proyectos. El Consejo instó también a los gobiernos y a los organismos a hacer todo lo posible para simplificar sus procesos y mecanismos internos, con miras a lograr la rápida ejecución de actividades financieras por el PNUD, de conformidad con las reglas y reglamentos existentes.

91. En los informes de evaluación de la DCI de 1981 y 1985 se llega a la conclusión de que la UIT y otros organismos pequeños no necesitan disponer de sistemas de evaluación completos propios, sino que pueden adoptar iniciativas de evaluación e información utilizadas en otras partes. Otros organismos especializados pequeños han llevado a cabo diversas actividades de evaluación, que rebasan los requisitos del PNUD, para mejorar los resultados y la eficacia de sus programas, entre los que figuran los siguientes:

- a) Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En 1982, el Consejo de la OACI creó un puesto de oficial de evaluación de programas (no cubierto aún, en espera de la revisión del sistema del PNUD). Entre otras actividades, la OACI realizó 10 misiones consultivas en 1983 y 14 en 1984, para evaluar proyectos regionales y nacionales seleccionados minuciosamente, de los que se informa anualmente al Consejo.
- b) Organización Marítima Internacional (OMI). A mediados de 1984, el Consejo de la OMI aprobó la asignación de responsabilidades de evaluación al Director de la Oficina del Secretario General. Las primeras evaluaciones de la OMI versarán sobre los servicios consultivos, el programa de becas, y determinados programas de asistencia cooperativa multilateral y bilateral.
- c) Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). La OMPI introdujo la celebración de reuniones regionales de evaluación y planificación en sus actividades de cooperación para el desarrollo en todas las regiones durante 1984-1985, en cooperación con el PNUD. En documentos preparatorios detallados se revisaron los elementos de la evaluación y las ayudas correspondientes al programa actual, el próximo programa propuesto, y se determinaron las perspectivas de los programas a largo plazo.
- d) Organización Meteorológica Mundial (OMM). La OMM envía anualmente un cuestionario detallado a los representantes permanentes de la OMM en unos 112 países, y pide a los expertos en misión que evalúen las actividades de cooperación técnica. Esta información constituye la base del examen anual de las actividades de cooperación técnica sometidas al Consejo Ejecutivo de la OMM.

- e) Centro de Comercio Internacional/GATT (CCI). Aunque se trata de una organización de las Naciones Unidas, el CCI tiene un campo especializado (la promoción del comercio), y un programa de cooperación técnica y unas actividades en Ginebra muy similares en importancia a los de la UIT. Además de su propio sistema de evaluación de proyectos, el órgano de supervisión del CCI -el Grupo Consultivo Mixto- selecciona un programa del CCI cada año para que lo evalúe un consultor independiente, quien somete un informe detallado directamente al Grupo Consultivo Mixto, en el que se analizan el alcance de los programas, los recursos, la ejecución, los logros y las repercusiones.

92. En resumen, en los informes de evaluación de la DCI de 1985 se observaron muchos aspectos del uso substantivo de la evaluación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para aclarar objetivos y propuestas, determinar programas de ejecución y recomendar medidas correctivas, reorientar actividades para adaptarlas a las circunstancias cambiantes y alcanzar mejor los objetivos, así como proporcionar mejor información sobre los resultados para la adopción de decisiones y la formulación de políticas. El valor de la evaluación se refleja más directamente en las solicitudes de usuarios de alta dirección, que aumenta constantemente, sobre estudios de evaluación concretos e informes periódicos internos relativos a las conclusiones de la evaluación, y de los órganos de gobierno para estudios específicos y el reforzamiento y expansión de los sistemas de evaluación. Casi todas las organizaciones del sistema someten ahora informes regulares sobre evaluación a los órganos de gobierno, y los debaten cada vez más activamente, sobre todo en sus comités de programas o de cooperación técnica.

93. El momento actual es particularmente oportuno para determinar claras responsabilidades y procesos de evaluación en la UIT. Como muestra la experiencia anterior, un sistema de evaluación es la respuesta de gestión más apropiada a las peticiones del Consejo de Administración y de la Conferencia de Plenipotenciarios para análisis más detenidos, resultados más eficaces e información más substantiva sobre las actividades de cooperación técnica. De los procedimientos de evaluación revisados del PNUD se derivan necesidades concretas que ha de satisfacer la UIT como organismo de ejecución, y una estructura de evaluación completa confeccionada para uso de la UIT (la UIT ha decidido (Documento 6352) utilizar el proceso de información periódica semestral del PNUD para sus proyectos especiales del fondo voluntario). Del mismo modo, las iniciativas de evaluación de otros organismos pequeños ofrecen otros procesos que puede adoptar la UIT.

94. Sin embargo, las actividades de examen y evaluación actualmente dispersas del DCT no corresponden todavía debidamente a esas necesidades. La medida correctiva más importante que debiera tomar la UIT sería la designación de un funcionario de evaluación en el DCT consagrado totalmente a esa tarea. Dicho funcionario podría corregir las deficiencias señaladas anteriormente, dirigiendo u organizando la formación de personal de evaluación, ocupándose de que las conclusiones del examen y de la evaluación se incorporen en el diseño de proyectos, y apoyando a los Representantes de Zona y a los funcionarios de la sede mediante la coordinación y la supervisión del funcionamiento de los procesos de verificación revisados del PNUD. Ese funcionario puede participar en la evaluación a fondo, y economizar realmente dinero prosiguiendo las misiones de evaluación en vez de recurrir a consultores. También podría proporcionar análisis internos ordenados e informar sobre los resultados y las conclusiones, cosa que no se hace actualmente, así como preparar o coordinar información substantiva sobre los resultados para los órganos de gobierno.

95. Y lo que es aún más importante, dicho funcionario asumiría responsabilidades de evaluación debidamente definidas y representaría un punto central de evaluación en el DCT. En la actualidad, en el Departamento la responsabilidad de la labor de evaluación les corresponde a todos, y por tanto a ninguno. Ahora bien, un funcionario de evaluación garantizaría la satisfacción sistemática de las necesidades de evaluación del PNUD, el mantenimiento del control de calidad de las operaciones y de la evaluación, que la evaluación se utiliza realmente y se sigue en la adopción de decisiones sobre las operaciones, y que existe un punto central concreto para reunir, analizar e informar sobre los resultados, y mantener una coordinación profesional activa por el PNUD, otros organismos, gobiernos y otras organizaciones.

96. En el DCT se dispone de muy poco personal. Sin embargo, el CAC observó en 1982 que el modesto nivel de recursos consagrados a la evaluación podía producir beneficios para el programa muy superiores a su costo, mediante economías de costo directas, mayor eficacia, y un uso juicioso de los recursos disponibles entre áreas de mayor o menor eficacia. La dedicación de un funcionario a evaluar, coordinar y supervisar sistemáticamente la eficacia de las actividades de proyectos de la UIT por valor de unos 20 millones \$ EE.UU. con el PNUD solamente no puede considerarse excesiva. Lo mismo si el funcionario de evaluación se nombra entre el personal del DCT que mediante la creación de un nuevo empleo, el Inspector estima esencial este paso para atender debidamente las necesidades internas y externas de los programas y las exigencias de los Estados Miembros para un programa de cooperación técnica adecuado y rentable.

97. Por tanto, el Inspector recomienda que el Secretario General nombre un funcionario profesional consagrado exclusivamente a la evaluación en el DCT, con el cometido de aplicar y supervisar el funcionamiento del sistema de verificación, evaluación e información requerido por los procesos revisados del PNUD, y que considere asimismo la adopción de algunas de las técnicas adicionales de evaluación e información utilizadas en otros organismos más pequeños del sistema de las Naciones Unidas.

V. IMPRESIONES OBTENIDAS EN LAS VISITAS EFECTUADAS EN LOS PAISES

98. Las visitas realizadas por el Inspector a varios países Miembros en desarrollo y sus conversaciones con funcionarios gubernamentales encargados de programas de desarrollo de las telecomunicaciones en esos países han llevado a la conclusión de que el trabajo de la UIT es sumamente respetado y apreciado.

99. Durante las visitas observó también que los países canalizaban más recursos propios al mejoramiento de la calidad del servicio y al desarrollo ordenado y planificado de sus redes de telecomunicaciones. Según las encuestas efectuadas por el Inspector, los gobiernos de esos países son cada vez más conscientes de que, como no basta la asistencia internacional para atender todas sus necesidades, es indispensable su propia participación financiera. El Inspector observó varios casos en que los gobiernos consideraban ciertos proyectos urgentes o prioritarios, y no dudaron en solicitar ayuda de la UIT compartiendo los gastos o incluso corriendo toda la financiación a cargo de su propio presupuesto.

100. La información obtenida por el Inspector confirmó también el carácter variable de las actividades de cooperación técnica identificadas en este estudio, es decir, que cada vez es mayor la demanda de países en desarrollo de formas de cooperación técnica más especializadas, para un número relativamente mayor de consultores por periodos de corta duración, en vez de expertos residentes durante largos periodos, y para más cooperación institucional.

101. La visita a varias instituciones nacionales de capacitación seleccionadas permitió al Inspector evaluar su eficacia como instrumentos del CTPD a nivel regional y subregional. La mayoría de las instituciones que visitó tenían posibilidades para ser puntos centrales de las actividades de CTPD. En algunos casos, las instituciones habían alcanzado ya el nivel de pericia y organización que les permitían desempeñar un papel de CTPD efectivo simplemente con las aportaciones marginales de la UIT necesarias. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las instituciones precisaban aún bastante apoyo para desarrollar plenamente ese potencial de CTPD.

102. El Inspector tuvo oportunidad de ver a dos Representantes de Zona de la UIT en actividad. Quienes trabajaban con ellos reconocían claramente su función. Sin embargo, le sorprendió saber que ninguno disponía de un automóvil del organismo, a pesar de que este trabajo les obligaba a desplazarse. Sólo tenían una asignación, que les permitía visitar las oficinas oficiales utilizando transportes públicos. Operaban con muy pocos medios, en una oficina facilitada por el gobierno huésped y con una secretaria local pagada por el organismo. Como se suponía que eran el sector operacional del organismo sobre el terreno, el Inspector cree que la Sede de la UIT debe considerar más seriamente estas deficiencias.

103. El Inspector celebró también conversaciones sobre el papel del Centro para el desarrollo de las telecomunicaciones y su futura relación con el Departamento de Cooperación Técnica (DCT) de la UIT. El Inspector compartía la opinión de quienes piensan que el papel del Centro no está claro, pues va desde un conducto para fondos adicionales destinados a la cooperación técnica hasta un centro excelente de asesoramiento imparcial. Al igual que con el DCT, sólo puede preverse un posible papel positivo para el Centro, a saber, aconsejar y convencer a los países para que aumenten la parte de las telecomunicaciones en sus CIP (que es actualmente del orden del 2%), en vista del positivo impacto que tal aumento puede tener para el desarrollo. En cuanto a las futuras relaciones entre el Centro y el DCT, prevalece la opinión de que mientras no se disponga de fondos para el Centro, es preferible mantener el DCT como está. Si escasean los fondos, puede considerarse una fusión, quedando en manos del DCT las funciones de decisión.

104. Un Inspector ha sugerido, a lo largo del Informe, varios medios para que la UIT mejore el desarrollo de su programa de trabajo, con la esperanza de que conduzca a unos resultados más eficaces y eficientes de la cooperación técnica de la UIT. Al formular sugerencias para este estudio se han tenido plenamente en cuenta las impresiones y experiencias del Inspector como consecuencia de las visitas sobre el terreno. En el próximo capítulo figuran la mayoría de sus sugerencias.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

105. Como se ha dicho en el Capítulo II sobre la evolución de la cooperación técnica de la UIT (véase el punto 29), la UIT tropieza actualmente con una difícil tarea, por lo que refiere a su cooperación técnica. En los programas de la UIT ha habido que ajustar constantemente las peticiones de cooperación técnica de los Estados Miembros, especialmente de los países en desarrollo, cada vez mayores y más diversificadas. La orientación hacia misiones de corta duración y la integración de nueva tecnología han hecho cada vez más compleja la naturaleza de la ayuda, desde el punto de vista de los esfuerzos y del tiempo de la UIT. Además, como consecuencia

de la rápida evolución tecnológica de las telecomunicaciones, la UIT tiene que estar al día del equipo, las técnicas, las metodologías, etc., más recientes. Como la UIT depende mucho del PNUD por lo que se refiere a la financiación, es imperativo que siga la evolución de las asignaciones para programas del PNUD a países que se estén examinando, o que adapte su personal a los fondos disponibles.

106. Los proyectos financiados por el PNUD representan la mayoría de las actividades de cooperación técnica de la UIT. Como la UIT no tiene un programa regular de cooperación técnica financiado con cargo a su presupuesto ordinario, salvo una provisión para servicios consultivos de corta duración sobre formación de personal y aspectos técnicos y un programa voluntario recién establecido, no puede realizar economías de escala en sus gastos de apoyo en esta materia. En consecuencia, ha padecido siempre déficit en sus gastos de apoyo, que desde 1980 dejaron de ser reembolsados por el PNUD (véase la Decisión 84/31 del Consejo de Administración del PNUD). Este déficit acumulado asciende a 6 millones de francos suizos para el periodo comprendido entre 1980 y 1983, y la petición de la UIT de que se reembolse parte del déficit será reconsiderada por el Consejo de Administración del PNUD en su 33º periodo de sesiones, el mes de junio próximo.

107. A pesar de las restricciones constitucionales y otras que exceden de su control, los logros de la UIT en materia de cooperación técnica se consideran buenos. Todos los funcionarios gubernamentales y Representantes Residentes del PNUD con los que se ha entrevistado el Inspector durante su visita comparten esta opinión. Si bien puede decirse que se están haciendo grandes esfuerzos para racionalizar los métodos de trabajo, mejorar la calidad de ejecución de los proyectos, contener los gastos administrativos mediante reducciones en el Departamento de Cooperación Técnica y dependencias conexas financiados en parte con recursos de gastos de apoyo, y hacer más dinámicos los proyectos y los procedimientos, el grado en que pueden tener éxito estos esfuerzos depende sin embargo, en parte, de la decisión de los Estados Miembros acerca de si la UIT debe gastar o no más recursos propios en cooperación técnica. En el presente estudio se llega a la conclusión de que el Departamento de Cooperación Técnica de la UIT se encuentra actualmente en un nivel que no puede reducirse, y que, a menos que pueda hallarse una solución para financiar un mínimo de actividades sobre el terreno, el Inspector cree que la UIT no podrá cumplir las obligaciones de cooperación técnica que le impone su Convenio.

108. En vista de lo anterior, y con el fin de resolver los problemas concretos que, según se señalan en el estudio, tiene planteados la UIT e impiden a la Organización ayudar a los países a satisfacer sus necesidades, el Inspector desea formular las siguientes recomendaciones.

Evolución de la cooperación técnica de la UIT (puntos 7-29)

109. Como se dice en el punto 10, la UIT interviene en una amplia gama de actividades de cooperación técnica destinadas a: a) la promoción del desarrollo de redes de telecomunicaciones en esos países Miembros, b) el fortalecimiento de los servicios técnicos y administrativos nacionales de los países en desarrollo, y c) la formación y el perfeccionamiento de personal para las telecomunicaciones, particularmente de los países en desarrollo. De esas tres actividades, lo que más necesitan los países en desarrollo es personal formado para atender las necesidades de sus servicios de telecomunicaciones, que aumentan constantemente.

110. No hay duda de que la UIT ha realizado activamente esta tarea y ha producido Informes interesantes sobre la formación y el perfeccionamiento de personal de telecomunicaciones de gran interés para los países Miembros, especialmente los que se encuentran en desarrollo. Se están emprendiendo actividades de cooperación en cumplimiento de las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi (1982) pero, naturalmente, el grado de cooperación varía de un país a otro. Después de analizar la evolución de las actividades de cooperación técnica de la UIT, el Inspector opina que el sector de las telecomunicaciones a que debe seguir concediendo especial atención la UIT es el de la formación de personal. El Inspector es consciente de las limitadas posibilidades de la UIT para influir en la composición de los proyectos, pero está convencido de que, a través de su participación en la programación y en la planificación, la UIT puede señalar a la atención de las autoridades nacionales interesadas la necesidad de conceder mayor prioridad a la preparación y al perfeccionamiento de personal en los programas de cooperación y asistencia técnicas de la UIT.

RECOMENDACION 1 (punto 27)

i) Convendría conceder más prioridad en el programa de cooperación y asistencia técnica de la UIT al sector de formación de personal de telecomunicaciones.

ii) Podrían darse instrucciones al Secretario General de la UIT para que propusiera medidas tendientes a una mejor utilización por los países en desarrollo de las metodologías elaboradas a través de CODEVTEL, y para que prepare el análisis del desarrollo de recursos humanos para las telecomunicaciones a través de las actividades de cooperación técnica de la Organización, y que presente el oportuno Informe a la próxima reunión del Consejo de Administración.

Cuestiones institucionales (puntos 30-39)

111. Como se dice en el punto 7, el Departamento de Cooperación Técnica (DCT) está encargado de realizar el programa de cooperación técnica. Si bien se han hecho pequeñas mejoras con respecto a la estructura orgánica del Departamento, los principios fundamentales de la presente estructura no se han modificado, y sigue siendo la estructura preferida por los Miembros. La Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi (1982), en sus Resoluciones N.ºs 18, 21, 24 y 26, dio instrucciones al Consejo de Administración para que mejore toda la labor de desarrollo de la UIT, a fin de que pueda contribuir al proceso de desarrollo en la forma más eficaz y económica posible. Tal empresa comprende la reestructuración directa o indirecta de la organización y la gestión del DCT. Hasta ahora, las acciones de la UIT se han centrado principalmente en intensificar los esfuerzos para una mayor eficacia y para reforzar la presencia regional, que mantendrá la Secretaría de la UIT hasta que el Consejo de Administración adopte decisiones sobre la organización y la gestión del DCT, en aplicación de las Resoluciones pertinentes de la Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi y de las recomendaciones de la Comisión independiente para el desarrollo mundial de las telecomunicaciones. En vista de lo anterior, el Consejo de Administración puede considerar las siguientes recomendaciones.

RECOMENDACION 2 (puntos 34 y 39)

i) Examinar la posibilidad de fusionar las Divisiones Regionales en un servicio técnico de apoyo que comprenda varias dependencias, y

ii) Dar instrucciones al Secretario General para establecer procedimientos de redistribución de las funciones y responsabilidades dentro de ese servicio, y para mantener la dotación de personal del DCT conforme al programa de trabajo que ha de ejecutarse y a los fondos disponibles.

iii) Dar instrucciones al Secretario General de la UIT a fin de iniciar procedimientos para asegurar algunas líneas de comunicación entre los Representantes Regionales Superiores y los Representantes de Zona.

Participación en la programación y la planificación (puntos 40 a 47)

112. En el punto 40 del presente Informe se hace referencia al Informe de la DCI (JIU/REP/75/9) en que se señaló la necesidad de estudiar los distintos procedimientos por los que la UIT puede participar más directamente en la programación del desarrollo, teniendo especialmente en cuenta que las Naciones Unidas pasaban del concepto de "proyecto" al concepto de "programa". El Inspector opina que la observación hecha en el Informe de la DCI (JIU/REP/75/9) sigue siendo válida.

RECOMENDACION 3

Invitar al Consejo de Administración a que considere la Recomendación formulada por la DCI en dicho documento con mayor detalle y a que dé al Secretario General de la UIT para que someta propuestas al Consejo de Administración sobre la posible financiación y dotación de personal para iniciar un estudio acerca de los enfoques alternativos para preparar un programa integrado de cooperación técnica.

Apoyo básico y administrativo (puntos 48 a 52)

113. Si al leer los párrafos consagrados al apoyo básico y administrativo en el presente Informe se tiene la impresión de que el Inspector considera satisfactorio el servicio de apoyo proporcionado por el Departamento de Cooperación Técnica de la UIT a su personal en misión, tal impresión es correcta. Esta opinión fue confirmada por las conversaciones que mantuvo con los funcionarios interesados durante sus visitas a los países. El Inspector cree asimismo que la versión revisada del Manual de Procedimientos y Directrices que abarca los deberes, los procedimientos y las disposiciones de trabajo para los Representantes de Zona se ha elaborado satisfactoriamente y aporta un beneficio general. Sin embargo, a continuación se exponen algunas ideas sobre posibles mejoras en esta sección.

RECOMENDACION 4 (punto 51 sobre Representantes de Zona)

Con el fin de ayudar a los Representantes de Zona a cumplir más eficazmente sus deberes, convendría que la UIT considerara la posibilidad de proporcionarles un automóvil del organismo y fondos adicionales para su transporte interno, a fin de tener mayor movilidad en el cumplimiento de sus obligaciones con los países a que sirven.

RECOMENDACION 5 (punto 52 sobre expertos)

- a) En lo que se refiere a la contratación de expertos y consultores, los procedimientos por los que sólo se toman en cuenta las solicitudes enviadas a través de las administraciones constituyen cierta limitación que no siempre conduce a la contratación de los mejores talentos disponibles. Puede eliminarse esa restricción, al menos para los empleos de corta duración (por ejemplo, menos de 12 meses).
- b) Tiene que garantizarse una distribución más amplia de los avisos de vacantes. En la actualidad, éstos se envían en general a un punto de la Administración de Telecomunicaciones en donde se producen retrasos en la difusión de la información a los candidatos capacitados.
- c) En el caso de los empleos de muy corta duración (uno o dos meses), no debe insistirse en la aplicación del procedimiento normalizado de selección de expertos. Conviene conceder cierta flexibilidad a las Divisiones Regionales/Jefe del DCT.

RECOMENDACION 6 (punto 52 sobre becas)

- a) Siempre que sea posible, debe alentarse a los países a negociar directamente el programa y la autorización final antes de darla la UIT.
- b) Organizar un estudio detallado para evaluar la eficacia del programa de becas y el modo de hacerlo más eficaz.

RECOMENDACION 7 (punto 52 sobre adquisición de equipo)

- a) Revisión de los procedimientos de adquisición de equipo y distribución más amplia de los mismos en la Sede y en los países.
- b) Descripción más precisa de los procedimientos por parte del Grupo de Selección de Equipo, de modo que el personal de la UIT destacado en los países y sus contrapartes conozcan mejor tales procedimientos.
- c) Estudio de la posibilidad de introducir una anulación de la regla de que incluso la adquisición de los artículos más pequeños exija una autorización previa de la Sede.

El problema del déficit acumulado (puntos 53-70)

114. La cuestión de principio se ha resuelto; la UIT acepta aplicar plenamente la Resolución N.º 16, desde el 1 de enero de 1984, y cubrir todo déficit que pueda surgir en el futuro. Se ha pedido al Secretario General que presente un plan de financiación a la próxima reunión del Consejo de Administración de la UIT.

115. El Inspector, después de examinar toda la documentación pertinente, estima que las nuevas negociaciones no aclararán más la solución del asunto, a menos que el PNUD y la UIT se pongan finalmente de acuerdo sobre el principio en que se basa la propuesta de transacción elaborada por las Secretarías del PNUD y de la UIT de que ambos organismos sufraguen parte del déficit, que puede enjugarse durante un periodo de varios años, mediante economías o con sus propios recursos.

RECOMENDACION 8 (puntos 69 y 70)

i) El Inspector desea recomendar al Consejo de Administración del PNUD que reconsidere en ese sentido la petición de la UIT de reembolso de gastos de apoyo adicionales reclamados para los años 1980-1983, de conformidad con la propuesta de transacción avanzada por el Administrador asociado en el periodo de sesiones de 1985 del Consejo de Administración del PNUD y con la consideración que hace el Inspector en el punto 69.

ii) En caso de que el Consejo de Administración del PNUD confirme su negativa a enjugar el déficit, el Inspector recomienda que el déficit acumulado se pague con cargo a los propios recursos de la UIT. También debieran darse instrucciones al Secretario General en el sentido de que presente un plan de financiación para absorber el déficit en determinado periodo, y lo someta a la próxima reunión del Consejo de Administración. La insuficiencia de años siguientes es un asunto que se trataría de conformidad con la Resolución N.º 16 de la Conferencia de Nairobi.

Examen y evaluación (puntos 72 a 98)

116. Casi todas las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido y utilizan activamente algún sistema de evaluación. Sin embargo, todavía no han dado resultado las peticiones del Consejo de Administración y de la Conferencia de Plenipotenciarios de análisis más detallados, resultados más eficaces e información más sustantiva de las actividades de cooperación técnica de la UIT. El DCT sigue disponiendo solamente de unos procesos de examen y evaluación modestos e incompletos.

117. Sin embargo, el PNUD está examinando y reforzando sustancialmente sus procedimientos de control, evaluación e información, como sistema integrado de análisis y de retroinformación. Este nuevo sistema requerirá dedicar mucha más atención a los procesos de examen y evaluación de la UIT como organismo de ejecución.

118. Otros organismos especializados más pequeños han tomado también iniciativas de evaluación de las que pudiera servirse la UIT.

RECOMENDACION 9 (punto 98)

El Secretario General debiera nombrar un funcionario profesional consagrado exclusivamente a la evaluación en el DCT, con el cometido de aplicar y supervisar el funcionamiento del sistema de verificación, evaluación e información requerido por los procesos revisados del PNUD. También debe considerar la adopción de algunas de las técnicas adicionales de evaluación e información utilizadas en otros organismos especializados más pequeños de las Naciones Unidas.

ANEXO 1

Unión Internacional de Telecomunicaciones
(40.^a reunión del Consejo de Administración)
(Ginebra, julio de 1985)

R N.º 930 REEXAMEN DE LA ADMINISTRACION Y FUNCIONAMIENTO GENERAL DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION Y ASISTENCIA TECNICAS POR LA DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION (DCI)

El Consejo de Administración,

teniendo en cuenta la Resolución N.º 38 de la Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi (1982) sobre la aceptación por la UIT del estatuto de la Dependencia Común de Inspección;

considerando la Resolución N.º 21 de la Conferencia de Plenipotenciarios de Nairobi (1982), que pide un reexamen de la administración y funcionamiento general de las actividades de cooperación y asistencia técnicas;

recordando que se encargó al Consejo de Administración:

1. que pida, con el costo mínimo posible, a un grupo de estudio independiente que proceda a dicha revisión;
2. que pida a ese grupo de estudio la presentación de su Informe Final y recomendaciones para que sea considerado en la reunión del Consejo de 1985;
3. que pida al grupo que examine todos los aspectos de las actividades de la Unión tendentes a promover la cooperación y asistencia técnicas en los países en desarrollo, particularmente los aspectos no examinados en el Informe del Secretario General;
4. que pida al grupo que recomiende los eventuales cambios en la plantilla de personal y en la dirección de las actividades conexas que pudieran aumentar su eficacia;
5. que examine el Informe y las recomendaciones del grupo y los transmita a los Miembros, junto con sus propias conclusiones;
6. que aplique las medidas sobre las recomendaciones que considere oportunas;
7. que presente un Informe sobre el asunto a la próxima Conferencia de Plenipotenciarios;

resuelve que se pida a la Dependencia Común de Inspección (DCI) que proceda a un examen de las actividades de la Unión que promueven la cooperación y la asistencia técnicas con los países en desarrollo;

resuelve igualmente

1. pedir a la DCI que examine los programas y la financiación de las actividades de la Unión que promueven la cooperación y la asistencia técnicas a los países en desarrollo;
2. pedir a la DCI que evalúe las causas del déficit creado por el apoyo a esas actividades;
3. pedir a la DCI que someta el Informe sobre sus conclusiones y recomendaciones, para abril de 1986 y por conducto del Secretario General, a la reunión de 1986 del Consejo de Administración;

encarga al Secretario General

1. que transmita a la DCI la presente Resolución;
2. que ayude a la DCI a cumplir su mandato, descrito en la presente Resolución;
3. que presente sus observaciones sobre el Informe de la DCI al Consejo de Administración en su reunión de 1986.

reconociendo y apreciando

a) el valioso servicio que presta a los Miembros de la Unión el Departamento de Cooperación Técnica;

b) los esfuerzos del Secretario General por poner en práctica muchas de las Recomendaciones mencionadas en su Informe,

resuelve

1. que se realice un examen de la administración y funcionamiento general de las actividades de la Unión en el campo de la cooperación y asistencia técnicas;
2. que se adapte la administración y funcionamiento de los órganos permanentes de la Unión de manera que los programas de cooperación y asistencia técnicas se realicen utilizando los recursos disponibles de la manera más eficaz y más rentable posible,

encarga al Consejo de Administración

1. que establezca, con el costo mínimo posible, un grupo de estudio independiente para proceder a dicha revisión;
2. que pida a ese grupo de estudio la presentación de su Informe Final y Recomendaciones para que sea considerado en la reunión del Consejo de 1985;
3. que pida al grupo que examine todos los aspectos de las actividades de la Unión tendientes a promover la cooperación y asistencia técnicas en los países en desarrollo, particularmente los aspectos no examinados en el Informe del Secretario General;
4. que pida al grupo que recomiende los eventuales cambios en la plantilla de personal y en la dirección de las actividades conexas que pudieran aumentar su eficacia;
5. que examine el Informe y las Recomendaciones del grupo y los transmita a los Miembros, junto con sus propias conclusiones;
6. que aplique las medidas sobre las Recomendaciones que considere oportunas;
7. que presente un Informe sobre el asunto a la próxima Conferencia de Plenipotenciarios,

invita a los Miembros de la Unión

a que cooperen totalmente con el grupo de estudio y ayuden al Consejo de Administración para llevar a cabo dicha revisión y, en particular, que pongan a disposición del Consejo y del grupo de estudio expertos calificados en gestión y otros campos pertinentes con objeto de proceder a dicha revisión sin costos para la Unión,

encarga a los órganos permanentes

que proporcione al grupo de estudio toda la asistencia necesaria para llevar a cabo la mencionada revisión.

ANEXO 2

RESOLUCION N.º 21

Reexamen de la administración y funcionamiento
general de las actividades de cooperación
y asistencia técnicas

La Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Nairobi, 1982),

considerando

- a) la necesidad de maximizar el empleo de los recursos destinados a la cooperación y asistencia técnicas;
- b) las crecientes necesidades de los países en desarrollo en materia de cooperación y asistencia técnicas;
- c) los recientes cambios en la estructura de la asistencia procedente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
- d) la necesidad de lograr un programa de trabajo integrado de las diversas actividades de cooperación y asistencia técnicas;
- e) las Recomendaciones del Consejo de Administración formuladas en su Informe separado sobre el Futuro de las actividades de cooperación técnica de la UIT (Documento 47);
- f) el Informe del Secretario General sobre la organización y los métodos del Departamento de Cooperación Técnica (Documento 5816/CA37 del Consejo de Administración),

teniendo en cuenta

- a) que ha adoptado varias Resoluciones que describen diversas actividades y objetivos en el campo de la cooperación y asistencia técnicas;
- b) que es necesaria la expansión óptima integrada de las redes de telecomunicaciones nacionales en los países en desarrollo;
- c) que la cooperación y asistencia técnicas deben reforzar la aplicación de la tecnología apropiada en los países en desarrollo;
- d) que la transferencia de tecnología y conocimientos debe favorecer la autosuficiencia en la planificación, explotación y mantenimiento, incluida la producción de equipos de telecomunicación;
- e) que la aplicación de nuevas tecnologías, si se efectúa en la etapa de desarrollo adecuada, puede ser provechosa para los países en desarrollo, considerando debidamente su integración técnica y económica efectiva en el sistema existente,