

**EXAMEN DE LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA  
UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES  
(UIT)**

*Preparado por*

**Armando Duque González  
Khalil Issa Othman**



**Ginebra  
2001**

## ÍNDICE

|  | <i>Párrafo</i> | <i>Página</i> |
|--|----------------|---------------|
| <b>Siglas.....</b>   |                | iv            |
| <b>RESUMEN ANALÍTICO: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>  |                | v             |
| <b>I INTRODUCCIÓN.....</b>   | 1-13           | 1             |
| <b>II ESTRUCTURA DE LA UNIÓN.....</b>  | 14-22          | 3             |
| <b>III GOBIERNO DE LA UNIÓN.....</b>   | 23-41          | 5             |
| A La Conferencia de Plenipotenciarios.....   | 24-29          | 5             |
| B El Consejo.....  | 30-36          | 6             |
| C Conferencias y asambleas sectoriales.....  | 37-41          | 7             |
| <b>IV DIRECCIÓN GENERAL.....</b>   | 42-64          | 8             |
| A Funcionarios de elección.....  | 43-46          | 8             |
| B Comité de Coordinación.....  | 47-52          | 8             |
| C Delegación de atribuciones.....  | 53-57          | 9             |
| D Hacia una nueva cultura de gestión.....  | 58-64          | 10            |
| <b>V PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, FINANCIERA Y OPERACIONAL.....</b>  | 65-100         | 12            |
| A Planificación a largo plazo.....   | 65-73          | 12            |
| a) El Plan Estratégico.....  | 65-69          | 12            |
| b) El Plan Financiero.....   | 70-73          | 12            |
| B Planificación a medio plazo: El presupuesto bienal.....  | 74-87          | 13            |
| C Planificación a corto plazo: Planes Operacionales.....   | 88-96          | 15            |
| D Vinculación de la planificación estratégica, financiera y operacional.....   | 97-100         | 17            |
| <b>VI GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....</b>   | 101-116        | 19            |
| A Cometido del Secretario General.....   | 101-104        | 19            |
| B Equilibrio geográfico entre los sexos.....   | 105-108        | 19            |
| C Aspectos del desarrollo de los recursos humanos.....   | 109-111        | 20            |
| D Asuntos administrativos.....   | 112-116        | 20            |
| <b>VII SERVICIOS CENTRALIZADOS DE APOYO DE LA SECRETARÍA GENERAL.....</b>  | 117-130        | 22            |
| A Servicios de conferencias.....   | 118-120        | 22            |
| B Servicios comunes.....   | 121-123        | 22            |
| C Servicios de informática.....  | 124-130        | 23            |
| <b>VIII MECANISMOS DE SUPERVISIÓN.....</b>   | 131-142        | 24            |
| A Supervisión interna.....   | 131-138        | 24            |
| B Supervisión externa.....   | 139-141        | 25            |
| C Responsabilidad compartida en cuanto a la supervisión.....   | 142            | 25            |
| <b>ANEXO</b>   |                |               |
| Prácticas y procedimientos para la elección y nombramiento de funcionarios de alto nivel de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas..... |                | 26            |

## SIGLAS

|                |   |
|----------------|---|
| <b>AMNT</b>    | Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones   |
| <b>APP</b>     | Conferencia de Plenipotenciarios Adicional  |
| <b>AR</b>      | Asamblea de Radiocomunicaciones   |
| <b>BDT</b>     | Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones   |
| <b>BR</b>      | Oficina de Radiocomunicaciones  |
| <b>CAN</b>     | Comité de Alto Nivel  |
| <b>CCI</b>     | Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC   |
| <b>CCIF</b>    | Comité Consultivo Internacional Telefónico  |
| <b>CCIR</b>    | Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones  |
| <b>CCIT</b>    | Comité Consultivo Internacional Telegráfico   |
| <b>CCITT</b>   | Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico  |
| <b>CMDT</b>    | Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones   |
| <b>CMR</b>     | Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones  |
| <b>CoCo</b>    | Comité de Coordinación  |
| <b>DCI</b>     | Dependencia Común de Inspección   |
| <b>ECOSOC</b>  | Consejo Económico y Social  |
| <b>FAO</b>     | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación   |
| <b>FIDA</b>    | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  |
| <b>FNUAP</b>   | Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población   |
| <b>GTR</b>     | Grupo de Trabajo sobre la Reforma de la UIT   |
| <b>HRD</b>     | División de Desarrollo de Recursos Humanos  |
| <b>IFRB</b>    | Junta Internacional de Registro de Frecuencias  |
| <b>IS</b>      | Departamento de Servicios de Informática  |
| <b>OACI</b>    | Organización de Aviación Civil Internacional  |
| <b>OACNUDH</b> | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos                                       |
| <b>OACNUR</b>  | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados   |
| <b>OIEA</b>    | Organismo Internacional de Energía Atómica  |
| <b>OIT</b>     | Oficina Internacional del Trabajo   |
| <b>OMM</b>     | Organización Meteorológica Mundial  |
| <b>OMPI</b>    | Organización Mundial de la Propiedad Intelectual  |
| <b>OMS</b>     | Organización Mundial de la Salud  |
| <b>ONUDI</b>   | Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial   |
| <b>ONUG</b>    | Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra   |
| <b>OOPS</b>    | Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el cercano Oriente |
| <b>PBR</b>     | Presupuestación basada en resultados  |
| <b>PMA</b>     | Programa mundial de alimentos   |
| <b>PNUD</b>    | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| <b>PNUMA</b>   | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  |
| <b>PP</b>      | Conferencia de Plenipotenciarios  |
| <b>PSC</b>     | Comité de Política y Estrategia   |
| <b>RRB</b>     | Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones   |
| <b>SG</b>      | Secretaría General  |
| <b>SPU</b>     | Unidad de Planificación Estratégica   |
| <b>TCD</b>     | Departamento de Cooperación Técnica   |
| <b>TIES</b>    | Servicios de intercambio de información sobre telecomunicaciones  |
| <b>TSB</b>     | Oficina de Normalización de las Telecomunicaciones  |
| <b>UIT</b>     | Unión Internacional de Telecomunicaciones   |
| <b>UIT-D</b>   | Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones  |
| <b>UIT-R</b>   | Sector de Radiocomunicaciones   |
| <b>UIT-T</b>   | Sector de Normalización de las Telecomunicaciones   |
| <b>UNCTAD</b>  | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo  |
| <b>UNESCO</b>  | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura                                      |
| <b>UNICEF</b>  | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia   |
| <b>UNITAR</b>  | Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones                                    |
| <b>UNU</b>     | Universidad de las Naciones Unidas  |
| <b>UPU</b>     | Unión Postal Universal  |

## RESUMEN ANALÍTICO: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### **OBJETIVO:**

*Determinar los aspectos que se han de mejorar en las actividades de gestión y administración en la UIT, dentro del marco de proceso de reforma en curso.*

### GOBIERNO DE LA UNIÓN (CAPÍTULO III)

A. Teniendo en cuenta el rápido ritmo a que están cambiando la tecnología y los sistemas en el sector de las telecomunicaciones, el actual intervalo de cuatro años entre reuniones de la Conferencia de Plenipotenciarios (el órgano supremo de la Unión) no permite la adopción de decisiones eficaces, tanto más cuanto que el Consejo, que es el órgano encargado de adoptar las decisiones entre dos conferencias, tiene un poder limitado. Y lo que es más importante, únicamente la Conferencia de Plenipotenciarios puede aprobar modificaciones a la Constitución y el Convenio de la Unión. La celebración de la Conferencia de Plenipotenciarios cada cuatro años no es acorde con la gran mayoría de las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que convocan las reuniones de sus órganos legislativos supremos anual o bienalmente. Además, la Conferencia de Plenipotenciarios, que se reúne una vez cada cuatro años y por sólo cuatro semanas, a pesar del muy considerable volumen de trabajo que ha de efectuar en relación con asuntos cruciales para la Unión, dedica una parte exorbitante de su calendario a realizar nombramientos, por lo que dispone de menos tiempo para atender sus propósitos principales (párrafos 27-29).

#### **Recomendación 1**

Convendría que los órganos legislativos decidieran que:

- a) **La Conferencia de Plenipotenciarios se celebre cada dos años y con una duración no superior a tres semanas.**
- b) **La elección de los Estados Miembros del Consejo, de los miembros de la Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones y del Secretario General siga realizándose en la Conferencia de Plenipotenciarios cada cuatro años, pero obligatoriamente en la fecha o fechas fijadas durante la primera semana de la Conferencia.**

B. El Consejo continuará con su mandato, composición, periodicidad y duración actuales. Sin embargo, las disposiciones vigentes con respecto a la composición y duración de las reuniones de la Comisión Permanente de Finanzas y la Comisión Permanente de Personal, y la disponibilidad de la correspondiente documentación, no permiten al Consejo ejercer completa y exhaustivamente sus funciones de supervisión. Además, la exclusión de los Miembros del Sector de las deliberaciones del Consejo y de sus dos Comisiones Permanentes, incluso en calidad de observadores, va en detrimento de los objetivos de la Unión y de su eficaz funcionamiento. Sobre la base de la experiencia de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la asignación de una sola Comisión a la discusión de los asuntos financieros y administrativos es una buena manera de proceder en cuanto a la función de supervisión se refiere, y constituye una solución coherente y coordinada (párrafos 32-36).

#### **Recomendación 2**

Convendría que los órganos legislativos decidieran que:

- a) **Las Comisiones Permanentes del Consejo se fusionasen en una sola Comisión administrativa y financiera integrada por entre diez y quince Estados Miembros del Consejo que representen a las cinco regiones geográficas y que se elijan para garantizar una absoluta pericia en el examen de los asuntos administrativos y financieros. La Comisión deberá reunirse durante aproximadamente una semana e inmediatamente antes de la reunión del Consejo y presentar a éste su informe o informes.**
- b) **Los representantes de los Miembros de Sector o los Presidentes de los Grupos Asesores sectoriales tengan derecho a expresar sus opiniones sobre asuntos administrativos y de gestión ante esta nueva Comisión, la cual deberá reservar parte de su tiempo a dicho objeto.**
- c) **Los observadores de los Estados Miembros puedan participar en las reuniones del Consejo de conformidad con los procedimientos acordados y los representantes de los Miembros de Sector y/o los Presidentes de los Grupos Asesores sectoriales tengan también derecho a asistir al Consejo en calidad de observadores y tomar la palabra en las reuniones de conformidad con los procedimientos convenidos.**

C. Podría ser fructífero celebrar a la vez y en un mismo lugar la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones y la Asamblea de Radiocomunicaciones, según lo previsto en la Constitución, y establecer un calendario y una secuencia para todas las Asambleas y Conferencias de los Sectores. Esto compensaría hasta cierto punto los costos adicionales que derivan de celebrar la Conferencia de Plenipotenciarios cada dos años (párrafos 38-41).

### **Recomendación 3**

Convendría que los órganos legislativos decidieran que:

- a) **La Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR) y la Asamblea de Radiocomunicaciones (AR) se celebren cada cuatro años en el mismo lugar y fecha, con la posibilidad de celebrar una reunión adicional cuando se considere necesario.**
- b) **La Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones (AMNT) se celebre cada cuatro años, al igual que la CMR/AR, y tanto una como otra tengan lugar consecutivamente antes de la Conferencia de Plenipotenciarios, que en el presente informe se recomienda celebrar en 2004, y presenten informes a dicha Conferencia. La Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CMDT) adoptaría un ciclo alternativo de cuatro años, se celebraría antes de la próxima Conferencia de Plenipotenciarios, programada para el 2006, y presentarían informes a dicha Conferencia. A partir de ese momento se mantendrían los ciclos alternativos de cuatro años.**

## **DIRECCIÓN GENERAL (CAPÍTULO IV)**

D. La costumbre de elegir a cinco funcionarios de alto nivel de la Unión, única entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se debe en gran parte a factores históricos pero no puede justificarse, si se atiende a la forma más adecuada de proceder en materia de gestión y administración. Podría parecer que en la Constitución y el Convenio la intención es conferir al Secretario General poderes y obligaciones máximos en cuanto a la formulación de decisiones en la Secretaría. Sin embargo, hay ciertas ambigüedades sutiles de redacción en la Constitución y el Convenio que enturbian dicho propósito, particularmente ciertas disposiciones que tienen que ver con el procedimiento de formulación de decisiones en el Comité de Coordinación, que parecen ir en contra de una estructura genuinamente unitaria. Ahora bien, la Secretaría de la Unión no tiene una estructura realmente federal, puesto que las Oficinas y los Sectores no disponen de un control total sobre sus presupuestos. Esta dicotomía fundamental está enraizada en la inercia en materia de gestión que puede observarse en los niveles directivos más altos de la Unión, y parece afectar en grado diferente a todos los escalones de gestión y administración de la Secretaría (párrafos 43-52 y 58-63).

### **Recomendación 4**

Convendría que los órganos legislativos decidieran:

- a) **Que se pase a una estructura directiva unitaria, designando para ello a un solo funcionario, el Secretario General, como Jefe Ejecutivo de la Organización para un periodo de cuatro años, renovable una vez. El nombramiento tendrá lugar durante la primera semana de la Conferencia de Plenipotenciarios.**
- b) **Que el Secretario General nombre al Vicesecretario General y a los Directores de las Oficinas en la Conferencia de Plenipotenciarios después de entablar consultas con los países Miembros. La duración de estos nombramientos sería de cuatro años y renovable. El cargo de Director de Oficina debería rebautizarse Secretario General Adjunto/Director de Oficina.**
- c) **Que durante la elección del Secretario General y de los nombramientos de los tres Secretarios Generales Adjuntos se tenga debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa y una rotación razonable.**

**Recomendación 5**

**Convendría que los órganos legislativos reemplazaran el Comité de Coordinación por un nuevo comité directivo de alto nivel con rango constitucional que estará formado por el Secretario General, el Vicesecretario General, los Secretarios Generales Adjuntos/Directores de las Oficinas, los Directores Adjuntos de las Oficinas y los Jefes de los Departamentos de Planificación Estratégica, Finanzas y Personal.**

E. En la Constitución y el Convenio se atribuye al Secretario General una facultad limitada para delegar atribuciones en lo que respecta a la gestión de los recursos de la Unión, delegación que se registra en algunos casos. Ahora bien, suele ocurrir que esta delegación consiste únicamente en una delegación de firma lo que disminuye la eficacia de la gestión en los puestos de responsabilidad de la Secretaría. Además, no existe un marco general o un único mecanismo oficial, por ejemplo una orden de servicio, que especifique las atribuciones que el Secretario General delega a otros funcionarios de la Secretaría (párrafos 53-57 y 64).

**Recomendación 6**

**El Secretario General debería concluir la preparación de un proyecto de documento sobre un marco general para la delegación de atribuciones, en el que se tenga en cuenta la labor ya realizada por el Grupo de Trabajo sobre la delegación de poderes para cuestiones administrativas y financieras. Este documento se transmitirá al Consejo para su aprobación.**

## **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, FINANCIERA Y OPERACIONAL (CAPÍTULO V)**

F. La introducción progresiva desde mediados de 1990 de un Plan Estratégico a largo plazo y un Plan Operacional a corto plazo ha sido positiva para la Unión en sus esfuerzos por cumplir su mandato en un momento en el que aumenta la demanda de sus servicios y se reducen sus recursos. La vinculación de la planificación estratégica y operacional con la planificación financiera y el proceso presupuestario es una parte esencial de la planificación integrada, que tiene por objeto mejorar la eficacia en todas las actividades de la Unión, se trate de las actividades sustantivas de los Sectores o de los servicios de apoyo de la Secretaría General. La planificación está más adelantada en las Oficinas que en la Secretaría General y hay una fragmentación evidente, principalmente en los Planes Operacionales de la Secretaría General. Aunque en su totalidad el proceso de planificación carece de coherencia y cohesión y los procedimientos de presentación de informes todavía no son satisfactorios, se prevé llevar a cabo ciertas mejoras, especialmente en lo que respecta a la presupuestación basada en los resultados y en los indicadores de resultados (párrafos 65-69, 74-77 y 88-100).

**Recomendación 7**

**El Secretario General debería:**

- a) **Presentar un Plan Estratégico más perfeccionado para la Unión e incluir en él una evaluación de las repercusiones financieras. A tenor del Convenio, deberá presentarse al Consejo un informe sobre la situación anual que incluya recomendaciones encaminadas a modificar el Plan para ajustarlo a los cambios que sobrevengan en el sector de las telecomunicaciones.**
- b) **Preparar los Planes Operacionales con la suficiente antelación al periodo fijado para que incida positivamente en la eficacia de ejecución del programa. Los Sectores y la Secretaría General trabajarían para promover un formato y una estructura más armonizadas, basándose en una interpretación convenida de los elementos indicados en la Resolución. La posterior elaboración de indicadores clave de resultados que se basen, en la medida de lo posible, sobre unidades tangibles es un requisito necesario para establecer vínculos con la presupuestación basada en resultados, y con un control y responsabilidad mejoradas. Asimismo, habría que presentar informes al Consejo sobre la aplicación de los Planes Operacionales.**
- c) **Perfeccionar progresivamente la presupuestación basada en resultados, haciendo hincapié en el establecimiento de indicadores de resultados significativos y tangibles. Esto exigirá una estrecha cooperación entre el Departamento de Finanzas por una parte y las Oficinas y otras unidades de la Secretaría General, por otra, para aplicar un método sistemático que facilite el control y la evaluación. Habría que preparar un informe de evaluación del presupuesto por programas para su posterior presentación al Consejo.**

**Recomendación 8**

Para mejorar en su totalidad la cohesión del procedimiento de planificación, convendría que los órganos legislativos acuerden el restablecimiento de un ciclo de cuatro años para los Planes Estratégico y Financiero, el cual se hará coincidir alternativamente con el ciclo bienal de los Planes Operacionales y el Presupuesto.

G. La Unión prepara su presupuesto en función de limitaciones financieras estrictas que se aplican tanto a los gastos (tope de gastos) como a los ingresos (límite al importe de la unidad contributiva). La utilización del tope de gastos como método de control presupuestario ha creado considerables problemas operacionales y limitado las actividades de la Unión en esferas que probablemente no se habían sujetado a restricciones por la Conferencia de Plenipotenciarios (párrafos 78 y 84). La siguiente recomendación ofrece dos opciones.

**Recomendación 9**

a) A la vista de sus problemas inherentes, los órganos legislativos podrían suprimir el tope de gastos. Las restricciones presupuestarias se seguirían aplicando imponiendo un límite al monto de la unidad contributiva.

b) En caso de que los órganos legislativos decidan mantener el tope de gastos, las ganancias o pérdidas ocasionadas por las fluctuaciones del tipo de cambio se ingresarían o detraerían de la Cuenta de Provisión hasta el límite que establezca el Consejo al aprobar el presupuesto. Además, el Secretario General dará la flexibilidad necesaria para aumentar el presupuesto de las actividades sujetas a la recuperación de los costos, dentro de unos límites prefijados, con el fin de que los ingresos se destinen a las actividades que los generaron.

H. La base financiera de la Unión podría mejorarse si las contribuciones de los Miembros de Sector fueran mayores, pero esto no está sucediendo en parte porque los Miembros de Sector tienen la impresión de que sus contribuciones no se destinan a los Sectores a los que pertenecen. Por lo general, esta impresión es infundada. Sin embargo, la tendencia de los Miembros de Sector es a reducir sus unidades contributivas al mínimo permisible y compensar la diferencia con contribuciones voluntarias (párrafos 85-87).

**Recomendación 10**

El Secretario General debería tomar las medidas necesarias para garantizar que el proceso presupuestario sea más transparente, especialmente en lo que se refiere a la redistribución entre los Sectores de los costos de los servicios prestados por la Secretaría General.

## GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS (CAPÍTULO VI)

I. Por lo que hace a la gestión de recursos humanos, la Unión sigue las prácticas del régimen común de las Naciones Unidas, pero en numerosos aspectos lo hace de forma muy distinta:

i) El Estatuto del Personal de la Unión reglamenta con un grado de detalle poco común la administración del personal, lo que limita las atribuciones del Secretario General y alienta una microgestión por el Consejo. Esta situación va en detrimento de la eficacia en la gestión y administración del personal (párrafos 103-104).

ii) La distribución geográfica y equilibrio entre hombres y mujeres dentro de la categoría profesional deja mucho que desear y no existe un método sistemático para cumplir estos objetivos de política (párrafos 105-108).

iii) Las irregularidades registradas en las políticas de contratación, el alto porcentaje de vacantes, la preponderancia de contratos de corta duración y las limitadas oportunidades de movilidad pueden afectar negativamente la eficaz aplicación de programas y la motivación del personal (párrafos 109-110).

**Recomendación 11**

El Secretario General debería:

- a) **Emprender un examen no sólo de los Estatutos y el Reglamento del Personal, sino también de los procedimientos administrativos en materia de personal, con el fin de armonizarlos. Habría que procurar encontrar un equilibrio más apropiado entre los artículos generales que abarcan los principios fundamentales de la política de personal y las reglas detalladas que el Secretario General está autorizado a promulgar. El examen y sus correspondientes propuestas deberán presentarse al Consejo a efectos de su examen y aprobación.**
- b) **Presentar al Consejo un Plan de Acción y una serie de procedimientos destinados a mejorar la representación geográfica y de las mujeres en las categorías profesional y superior del personal de la Unión.**
- c) **Examinar la política y las prácticas aplicadas a la contratación de personal y gestión de vacantes e informar al Consejo sobre la manera en que la situación actual puede afectar la ejecución del programa.**

### SERVICIOS CENTRALIZADOS DE APOYO DE LA SECRETARÍA GENERAL (CAPÍTULO VII)

J. Por regla general, la Unión se beneficia de servicios de conferencia y servicios comunes de alta calidad y eficaces, y los Departamentos correspondientes llevan a cabo operaciones complejas dentro de límites presupuestarios estrictos. Como sucede frecuentemente en este tipo de servicios centralizados de apoyo, hay una cierta incertidumbre en cuanto a las funciones que debe desempeñar cada Departamento de la Secretaría General, así como estos Departamentos y las Oficinas, especialmente en lo que se refiere a la impresión y la distribución de documentos, la preparación de originales y las publicaciones. Esto ha dado origen a problemas de control de calidad y de responsabilidad. Sin embargo, es difícil determinar cómo afectan globalmente estos problemas a la eficaz prestación de los servicios (párrafos 118-123).

**Recomendación 12**

**El Secretario General debería examinar la actual distribución de tareas en cuanto a la documentación y las publicaciones entre los correspondientes Departamentos de la Secretaría General y las Oficinas, identificar los casos que podrían dar lugar a problemas de control de calidad y aclarar la atribución de funciones y responsabilidades.**

K. Las urgentes necesidades previstas en materia de tecnología de la información y la comunicación para el periodo 2002-2003 van más allá del alcance del presupuesto ordinario normal del Departamento de Servicios de Informática (IS). Dos de estos proyectos, a saber, la sustitución de la red de área local y la creación de un nuevo sistema de copias de seguridad y de archivos, se consideran urgentes. Si no se toman las medidas financieras adecuadas se pondrá en peligro la integridad de los sistemas informáticos de la Unión (párrafos 125-126).

**Recomendación 13**

**Convendría que los órganos legislativos aprobasen una financiación especial para los proyectos de tecnología de la información más urgentes no previstos en el presupuesto ordinario del Departamento de Servicios de Informática, para poder proceder a su pronta ejecución.**

L. Debido en parte a razones históricas, hay una fragmentación en el desarrollo de programas para los Sectores, por lo que algunos sistemas muy especializados se desarrollan en las correspondientes Oficinas, mientras que otros se desarrollan por medio del Departamento IS. Esta situación dista mucho de ser ideal, pero dadas las restricciones financieras de este Departamento es muy probable que prevalezca. Sin embargo, el desarrollo de sistemas para las funciones de administración y gestión deberá estar centralizado en el Departamento de IS (párrafos 127-130).

**Recomendación 14**

**El Secretario General garantizará el desarrollo de un sistema de informática integrado y económico para la administración y gestión, en particular para finanzas, compras y personal, y de forma que sea responsabilidad del Departamento de Servicios de Informática el desarrollo e implementación del sistema.**

**MECANISMOS DE SUPERVISIÓN (CAPÍTULO VIII)**

M. Todavía se opone cierta resistencia al trabajo de verificación interna en la Secretaría, lo que puede explicar los retrasos en la aplicación de las recomendaciones del Auditor Interno. En comparación con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las funciones de auditoría interna están infravaloradas y no hay suficiente personal. Una consecuencia de esto es que no se está ejerciendo el cometido de investigación previsto en el mandato del Auditor Interno. Asimismo, la función de auditoría interna carece del grado de independencia necesario con respecto a la Secretaría General, particularmente en lo que concierne al actual mecanismo de presentación de informes. En el contexto de responsabilidad compartida en materia de supervisión, la Comisión propuesta para asuntos financieros y administrativos podría reforzar las funciones de supervisión de los Estados Miembros (párrafos 133-138 y 142).

**Recomendación 15**

Convendría que los órganos legislativos decidieran:

- a) Que se transmita a los Estados Miembros del Consejo, a través del Secretario General y con o sin las observaciones de éste, un Informe Anual refundido sobre las actividades del Auditor Interno.
- b) Que se fortalezca la función de auditoría interna, empezando por aumentar de grado el empleo de Auditor Interno, creando otro empleo profesional y extendiendo el empleo de Servicios Generales a tiempo completo.

**Recomendación 16**

El Secretario General debería realizar un estudio sobre insuficiencias en la Unión para determinar la necesidad de recurrir a la investigación por parte de profesionales.

## I. INTRODUCCIÓN

1. Los orígenes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) remontan a 1865 y a la firma del Convenio Telegráfico Internacional, en París, por 20 países europeos. Al desarrollarse las telecomunicaciones en años ulteriores, cambió la estructura de la organización, que en 1947 se convirtió en un organismo especializado de las Naciones Unidas y pasó a formar parte de su régimen común. La actual estructura "federal" de la UIT refleja en parte su evolución histórica.

2. En cuanto a la estructura de gobierno, la UIT es una organización intergubernamental en la que cooperan las administraciones gubernamentales (Estados Miembros, actualmente 189) y organizaciones y entidades no gubernamentales, fundamentalmente del sector privado, (Miembros de Sector, actualmente más de 650) pero con diferentes derechos y obligaciones. Otra característica sin precedente es que la mayor parte del trabajo sustantivo de la Unión lo realizan conjuntamente los Estados Miembros y los Miembros de Sector en Comisiones de Estudio y Grupos de Trabajo. La Unión facilita los servicios necesarios para las reuniones que producen estos resultados.

3. En los últimos años el sector de las telecomunicaciones se ha caracterizado por un ritmo de cambio rápido y acelerado. Este cambio ha sido la consecuencia de la innovación tecnológica, innovación que ha sido sobre todo el fruto de la convergencia de las telecomunicaciones y de la tecnología de la información, y que ha dado por resultado el rápido surgimiento de nuevos productos y servicios. Este cambio ha venido acompañado por una transformación radical del sector, que tiende progresivamente a la liberalización y privatización en la prestación de servicios de telecomunicaciones, y está desplazando los monopolios públicos en favor de empresas privadas que compiten y son supervisadas por organismos reguladores prácticamente autónomos. A nivel mundial este progreso es aún muy desigual. Sin embargo, muchos países en desarrollo están liberalizando y privatizando sus telecomunicaciones y comienzan a beneficiarse de las nuevas tecnologías.

4. Esta rápida evolución ha llevado a la UIT a enfrentarse a nuevos desafíos, y ha hecho que los Estados Miembros y los Miembros de Sector estén cada vez más determinados a iniciar reformas que garanticen que la Unión siga siendo un organismo eficaz e importante. El movimiento de reforma en curso se inició con la Resolución 55 de la Conferencia de Plenipotenciarios, celebrada en Niza en 1989, que resolvió establecer un Comité de Alto Nivel (CAN) con el mandato de "efectuar un examen detallado de la estructura y funcionamiento de la Unión..."<sup>1</sup>. En abril de 1991 el CAN presentó un informe que contenía 96 recomendaciones para introducir

modificaciones en la estructura, funciones, métodos de trabajo y gestión de la Unión, que fueron aprobadas en el Consejo de 1991<sup>2</sup>. En 1992 se celebró una Conferencia de Plenipotenciarios Adicional (APP) para revisar la Constitución y el Convenio de la Unión de conformidad con las recomendaciones del CAN, Conferencia que estableció de ese modo la estructura actual de la UIT.

5. En la Conferencia de Plenipotenciarios, celebrada en Kyoto en 1994, hubo más iniciativas de reforma en relación con los derechos y obligaciones de los Miembros de Sector (Resolución 15), y se fortalecieron las bases financieras de la Unión (Resolución 39)<sup>3</sup>. Esto llevó a que el Consejo estableciera en 1996 el Grupo UIT-2000 con el mandato de preparar un informe y recomendaciones sobre estas cuestiones y los consiguientes cambios en la estructura de la Unión, así como los correspondientes proyectos de modificación de la Constitución y el Convenio<sup>4</sup>.

6. Algunas de las Recomendaciones del Grupo UIT-2000 fueron aplicadas por el Consejo y aquellas que requerían modificaciones a la Constitución y al Convenio fueron remitidas a la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada en Minneápolis en 1998, en que se aprobaron muchos de los cambios. Sin embargo, en esa misma Conferencia se registró un nuevo impulso a la reforma con la aprobación de la Resolución 74, que encargó a los Directores de las Oficinas que solicitasen la asistencia "en relación con los nuevos cambios para mejorar la organización y los métodos de trabajo de sus sectores que sean necesarios ...", y al Secretario General que hiciera otro tanto en relación con la Secretaría General y en particular "sobre el fortalecimiento de las bases financieras de la Unión y la gestión de sus recursos humanos ..." <sup>5</sup>. La base financiera de la Unión se abordó ulteriormente en la Resolución 90 (Minneápolis, 1998) que encargó al Consejo que examinara la contribución de los Miembros de los Sectores al pago de los gastos de la Unión<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> "Examen de la estructura y funcionamiento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones" Resolución 55 (Niza, 1989).

<sup>2</sup> "La UIT del mañana: los desafíos del cambio", informe del Comité de Alto Nivel encargado de examinar la estructura y el funcionamiento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Ginebra, abril de 1991.

<sup>3</sup> "Examen de los derechos y obligaciones de todos los Miembros de los Sectores de la Unión", Resolución 15 (Kyoto, 1994) y "Fortalecimiento de las bases financieras de la Unión Internacional de Telecomunicaciones" Resolución 39 (Kyoto, 1994).

<sup>4</sup> "Creación de un Grupo de Trabajo", Acuerdo 471 (Consejo 1996), C96/132, 28 de junio de 1996.

<sup>5</sup> "Examen y perfeccionamiento de la gestión, el funcionamiento y la estructura de la Unión Internacional de Telecomunicaciones", Resolución 74 (Minneápolis, 1998).

<sup>6</sup> "Examen de la contribución de los Miembros de los Sectores a los gastos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones", Resolución 90 (Minneápolis, 1998).

7. Por otra parte, la Resolución 74 invitó al Consejo de la UIT a "crear un Grupo de Trabajo abierto a los Estados Miembros y a los Miembros de los Sectores, encargado de examinar la gestión, el funcionamiento y la estructura de la Unión, así como los derechos y obligaciones de los Estados Miembros y Miembros de los Sectores ...". El Grupo de Trabajo sobre la Reforma (GTR) fue establecido por el Consejo en su reunión de 1999<sup>7</sup>, y en el momento de la redacción del presente documento ha celebrado tres reuniones y tiene programada una cuarta para abril de 2001, que dará por resultado la presentación de un informe a la reunión de 2001 del Consejo.

8. El Secretario General sugirió que la Dependencia Común de Inspección (DCI) debería emprender un estudio independiente sobre la gestión y administración de la Unión, que es el tema de este informe<sup>8</sup>. Recientemente, la Dependencia ha llevado a cabo estudios similares sobre la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)<sup>9</sup>, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>10</sup> y falta poco para que termine el estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El Estatuto de la DCI estipula que los inspectores "proporcionarán una opinión independiente mediante una inspección y una evaluación encaminadas a mejorar la gestión y los métodos ...". Más adelante se dice que la "Dependencia constatará que las actividades emprendidas por las organizaciones se desarrollan en la forma más económica posible ..."<sup>11</sup>. El presente informe versa principalmente sobre la eficacia de la Secretaría General y de las Oficinas para llevar a cabo las tareas que se le han encomendado, en el contexto de la estructura "federal" de la Unión.

9. Dadas estas circunstancias y teniendo en cuenta el amplio alcance y la naturaleza del proceso de reforma en la UIT, en particular la índole técnica de ciertos aspectos de la reforma, en nuestro informe no se abordan temas tales como la nueva entidad de normalización en proyecto, el retraso en la tramitación de notificaciones de satélites, o la posibilidad de fusionar las actividades de radiocomunicaciones y normalización en un único Sector. Tampoco se examina el papel de las Oficinas Regionales

de la UIT, puesto que éste era el objetivo del informe de la DCI presentado en 1994<sup>12</sup>.

10. Para llegar a comprender bien la estructura y los métodos de trabajo de la Unión, los inspectores asistieron en 2000 a las reuniones siguientes: el Consejo de la UIT en Ginebra; la Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones en Montreal; la Reunión Anual para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en los Estados Árabes; y la Reunión Preparatoria Regional de los Estados Árabes para la Conferencia Mundial para el Desarrollo de las Telecomunicaciones que se celebró en Alejandría. Un representante de la Dependencia asistió también a la tercera reunión del Grupo de Trabajo sobre la Reforma celebrada en Ginebra .

11. La Dependencia recopiló en línea gran parte de la extensa documentación que requería este informe, utilizando el servicio de intercambio de información sobre telecomunicaciones de la UIT (TIES), que ofrece un acceso rápido y eficaz. La Secretaría de la UIT comunicó los documentos adicionales necesarios. Los Inspectores realizaron una serie de entrevistas con los funcionarios designados al efecto por la Unión y con los miembros del personal de las Oficinas y de la Secretaría General, así como con los representantes de los Estados Miembros y de los Miembros de Sector.

12. Para preparar el presente informe el punto de partida de los Inspectores ha sido la práctica óptima de gestión en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero han tenido presente el hecho, que con frecuencia se puso de relieve durante las entrevistas, de que la estructura de la UIT es única entre las organizaciones del régimen común.

13. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a todas las personas que han cooperado con ellos en la preparación de su informe, en particular aquellas que participaron en las entrevistas y compartieron de buen grado sus conocimientos y competencias.

<sup>7</sup> "Grupo de Trabajo sobre la reforma de la UIT", Resolución 1132 (Consejo, 1999), C99/93, 22 de junio 1999.

<sup>8</sup> Carta con anexos, de 28 de abril de 2000, del Secretario General de la UIT al Presidente de la DCI de la que se solicita que la DCI emprenda un estudio sobre "la mejora de la gestión y funcionamiento de la UIT; carta de aprobación del Presidente de la DCI, de 19 de mayo de 2000.

<sup>9</sup> "Examen de la gestión y administración en la Oficina Internacional del Trabajo", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/99/4, Ginebra, 1999.

<sup>10</sup> "Examen de la gestión y administración en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/2000/4, Ginebra, 2000.

<sup>11</sup> "Estatuto", Dependencia Común de Inspección, Naciones Unidas, Ginebra, 1978, JIU/1, artículo 5, párrafos 2 y 3.

<sup>12</sup> "Representación regional de la Unión Internacional de Telecomunicaciones", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/94/2, Ginebra, 1994.

## II. ESTRUCTURA DE LA UNIÓN

14. Los inspectores admiten que algunos de los problemas de gestión y administración examinados en los siguientes capítulos del presente informe tienen su origen, al menos en parte, en la estructura de la Unión, calificada comúnmente de "única" entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Aunque su deseo es minimizar el contenido descriptivo del informe, estiman necesario explicar someramente dicha estructura para fundamentar su análisis.

15. El órgano de gobierno supremo de la Unión es la Conferencia de Plenipotenciarios (PP) y está formada por delegaciones que representan a los Estados Miembros. La frecuencia y duración de la PP se ha ido reduciendo continuamente en la Unión. En la Conferencia de Plenipotenciarios Adicional de 1992 se decidió que la PP se reuniera regularmente cada cuatro años en lugar de intermitentemente como sucedía en el pasado, y así ha ocurrido desde 1994. Entre dos PP es el Consejo el que actúa como órgano de gobierno en nombre de la Conferencia y con los limitados poderes que ésta le delega. La PP elige a los Estados Miembros del Consejo teniendo debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa entre todas las regiones del mundo.

16. Los instrumentos de la Unión son la Constitución, el Convenio y los Reglamentos Administrativos. La Constitución es el instrumento fundamental y sus disposiciones se complementan con las del Convenio. Los Reglamentos Administrativos (es decir, el Reglamento Internacional de las Telecomunicaciones y el Reglamento de Radiocomunicaciones) complementa con carácter vinculante para los Estados Miembros estos dos instrumentos<sup>13</sup>.

17. La estructura organizativa consta de tres Sectores "verticales" que gobiernan en buena parte los asuntos que les competen: el Sector de Radiocomunicaciones (UIT-R), el Sector de Normalización de las Telecomunicaciones (UIT-T) y el Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones (UIT-D). Los órganos de gobierno sectoriales son, respectivamente, la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR), la Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones (AMNT), y la Conferencia Mundial para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (CMDT). Tratados tales como el Reglamento de Radiocomunicaciones son de la incumbencia de la CMR y no de la PP. Los tres Sectores, junto con la Secretaría General, constituyen la estructura "federal" de la Unión. Cada uno de ellos cuenta con una Oficina a cargo de un Director designado a ese efecto: la Oficina de Radiocomunicaciones (BR), la Oficina de Normalización de las Telecomunicaciones (TSB), y la Oficina para el Desarrollo de las Telecomunicaciones

(BDT). Las funciones de los Directores de las Oficinas se especifican con cierto detalle en el Convenio<sup>14</sup>.

18. A pesar de las importantes diferencias entre el tipo de actividades que realizan los tres Sectores y sus métodos de trabajo, los tres tienen una estructura interna similar. El gobierno sectorial se ejerce en conferencias o asambleas periódicas. Los programas de trabajo sectorial los efectúan los representantes de los Estados Miembros y los Miembros del Sector, y las actividades de cada Sector son organizadas y coordinadas por los Directores de sus Oficinas, sobre la base del asesoramiento proporcionado por el correspondiente Grupo Asesor que está abierto a la participación de los representantes de los Estados Miembros y los Miembros de Sector.

19. La Secretaría General (SG) se ocupa de las tareas administrativas de la Conferencia de Plenipotenciarios, el Consejo y de los tres Sectores. El Secretario General es el Director de la Secretaría, secundado por el Vicesecretario General y con el apoyo de la Unidad de Asuntos Jurídicos y el Auditor Interno. No obstante, el Secretario General es el representante legal de la Unión. Los principales departamentos de la Secretaría prestan servicios administrativos centralizados (de planificación estratégica, de finanzas y de personal) y servicios de apoyo centralizados (servicios de conferencia, servicios comunes y servicios de sistemas de informática). Aunque la mayor parte de la labor de la Secretaría se centra en estas funciones de apoyo, también proporciona algunos productos y servicios directamente a los Estados Miembros, a los Miembros del Sector y a la comunidad internacional, lo que incluye la organización del Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones. Asimismo, la Secretaría General tiene bajo su égida la Secretaría de TELECOM.

20. La Constitución y el Convenio estipulan un Comité de Coordinación (CoCo), integrado por los cinco funcionarios de elección y presidido por el Secretario General que "actuará con un equipo de gestión interno"<sup>15</sup>.

21. La UIT es la única de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que dispone de cinco funcionarios de elección: el Secretario General, el Vicesecretario General y los Directores de cada una de las tres Oficinas. Estos funcionarios de alto nivel se eligen en la Conferencia de Plenipotenciarios y para un periodo de cuatro años en el cargo. Esta situación parece obedecer en gran medida a razones históricas, y refleja la fusión, bajo la égida de la Unión, de órganos previamente autónomos, así como un proceso de evolución constitucional. Los acontecimientos más importantes que cabe citar en la historia de la UIT son los siguientes:

<sup>13</sup> Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Constitución) Capítulo I, artículo 4, números 29-31.

<sup>14</sup> Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Convenio), Capítulo I, artículo 12, números 161-183, artículo 15, números 198-207 y artículo 18, números 216-226.

<sup>15</sup> Constitución, Capítulo V, artículo 26, número 149.

– La Conferencia de Plenipotenciarios, celebrada en Madrid en 1932, que refundió el Convenio Telegráfico Internacional y el Convenio Internacional de Radiotelegrafía en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones. En la Conferencia también se unieron tres estructuras previamente independientes: el Comité Consultivo Internacional de Telefonía (CCIF), el Comité Consultivo Internacional Telegráfico (CCIT) y el Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones (CCIR), al amparo de la recién creada Unión Internacional de Telecomunicaciones.

– La Conferencia de Plenipotenciarios, celebrada en Atlantic City en 1947, que creó el Consejo de Administración, además de la Junta Internacional de Registro de Frecuencias (IFRB). Asimismo, la UIT se convirtió en un organismo especializado de las Naciones Unidas y adquirió los derechos y obligaciones correspondientes a un Miembro del régimen común de las Naciones Unidas.

– La Conferencia de Plenipotenciarios, celebrada en Buenos Aires en 1952, que marcó el inicio de las actividades de cooperación técnica de la UIT en favor de los países en desarrollo. Hasta 1989 estas actividades eran responsabilidad del Departamento de Cooperación Técnica (TCD) que respondía ante el Secretario General.

– La fusión en 1956 del CCIF y el CCIT para formar el Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico (CCITT).

– La primera Exposición y Foro Mundiales de Telecomunicaciones (TELECOM), celebrada en Ginebra en 1971.

– La Conferencia de Plenipotenciarios, celebrada en Niza en 1989, en la que se estableció el Comité de Alto Nivel y se separaron los instrumentos fundamentales en la Constitución y el Convenio. Además, el Departamento de Cooperación Técnica se convirtió en la Oficina para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, aunque sigue rindiendo cuentas al Secretario General.

– La Conferencia de Plenipotenciarios Adicional, celebrada en 1992, en la que se reorganizó la UIT en su estructura actual: el CCIR se convirtió en el UIT-R y algunas de las funciones de la IFRB se asignaron a la Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones (RRB); el CCITT se convirtió en el UIT-T; y el rango de las actividades de cooperación técnica pasó a ser sectorial (UIT-D) con la elección del primer Director de la BDT. La PP comenzó a reunirse regularmente cada cuatro años y aprobar los planes y las políticas estratégicas de toda la UIT. La función del Consejo se redefinió parcialmente y éste pasó a ser un órgano a cargo de los asuntos de política y estrategia.

22. La práctica de elegir a cinco funcionarios en la Conferencia de Plenipotenciarios es una característica relativamente reciente de la UIT, que surgió en la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada en Niza en 1989, y se mantuvo y actualizó para reflejar la nueva

estructura de la Unión en la APP 1992. Antes de 1989 únicamente el Secretario General y el Vicesecretario eran designados en la PP, y los Directores del CCIR y del CCITT se elegían en las asambleas de estos dos órganos.

### III. GOBIERNO DE LA UNIÓN

23. En el ejercicio de su función de gobierno en una organización intergubernamental e internacional como la UIT, la labor primordial de los Estados Miembros es la definición de políticas estratégicas y el establecimiento de directrices generales sobre financiación y administración. Existe también una función supervisora de gobierno que desempeñan los Estados Miembros para supervisar la gestión de la Secretaría de la Organización y sus recursos disponibles humanos y financieros, en el marco de las directrices establecidas por sus órganos legislativos.

#### A. La Conferencia de Plenipotenciarios

24. La Conferencia de Plenipotenciarios está integrada por las delegaciones de los Estados Miembros. Se reúne cada cuatro años, su duración es normalmente de cuatro semanas y se invita a la mayoría de los Miembros de Sector y otras organizaciones u organismos internacionales y regionales autorizados a asistir a la Conferencia en calidad de observadores<sup>16</sup>. En los meses previos a la Conferencia, el Secretario General reúne, coordina y envía a los Estados Miembros los informes que se han de someter a la Conferencia y, según lo estipulado en el Convenio, presenta las propuestas de los Estados Miembros en relación con los trabajos de la Conferencia<sup>17</sup>.

25. La Conferencia está facultada para aprobar y modificar la Constitución y el Convenio, así como el Reglamento Interno de las conferencias y otras reuniones de la Unión<sup>18</sup>. De conformidad con el Reglamento Interno, antes de la ceremonia de inauguración de la Conferencia debe celebrarse una reunión de jefes de delegación para preparar el orden del día de la primera Sesión Plenaria y tratar asuntos de organización. Posteriormente, la Plenaria podrá establecer cualquier Comisión, Subcomisión y Grupo de Trabajo que estime necesarios para discutir los asuntos que tiene ante sí la Conferencia pero, en todo caso, deberán crearse las Comisiones siguientes: la Comisión de Dirección, la Comisión de Credenciales, la Comisión de Redacción y la Comisión de Control del Presupuesto. Las normas para las deliberaciones y los procedimientos electorales de la Sesión Plenaria, las Comisiones y Subcomisiones quedan contempladas también en el Reglamento Interno del Consejo<sup>19</sup>. Siempre que ello sea posible, las decisiones se aprobarán en la Sesión Plenaria por consenso o, en su caso, mediante votación.

26. Los objetivos de la Conferencia de Plenipotenciarios se establecen en el artículo 8 de la Constitución. Aparte

de determinar las políticas generales para alcanzar los objetivos de la Unión, la Conferencia examina los informes del Consejo sobre las actividades de la Unión y las políticas y planificación estratégica. También sienta las bases del presupuesto de la Unión en cuanto a los límites financieros y el número total de unidades contributivas, y examina los asuntos relacionados con el personal. Asimismo, puede examinar y aprobar propuestas de modificación a la Constitución y al Convenio, así como concertar o revisar acuerdos con otras organizaciones internacionales. Una función fundamental de la Conferencia es modificar la Constitución y el Convenio para definir y revisar los propósitos y objetivos de la Unión. Finalmente, la Conferencia elige los Estados Miembros que formarán parte del Consejo, los miembros de la Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones y los cinco funcionarios de elección de la Unión.

27. La Conferencia de Plenipotenciarios, que se reúne únicamente una vez cada cuatro años y por tan sólo cuatro semanas, examina un volumen de trabajo sustancial en lo que se refiere al gobierno de la Unión y al establecimiento de políticas mundiales sobre telecomunicaciones. No obstante, de los testimonios recogidos en las entrevistas para el presente informe y los debates que tuvieron lugar en el Consejo 2000, se desprende que en la Conferencia se pierde una cantidad exorbitante de tiempo en nombramientos, en particular los de los cinco funcionarios de elección lo que hace que disponga de menos tiempo para discutir los principales objetivos de la Conferencia.

28. Las estructuras de gobierno y supervisión en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se analizan en un informe separado de la Dependencia Común de Inspección, que se está concluyendo y utilizan los Inspectores con propósitos de comparación. Con excepción de la UIT, la Unión Postal Universal (UPU) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), los órganos legislativos supremos de todas las organizaciones se reúnen anual o bienalmente. Cada uno de estos órganos establece distintas Comisiones y, aparte de examinar las cuestiones sustantivas, en la mayoría de los casos sobre la base de un orden del día programado previamente y "perenne", cada uno de ellos lleva a cabo sus nombramientos. Por lo general, los procedimientos de nombramiento de otras organizaciones del sistema parecen estar más estructurados que en la UIT, con días programados para ello y sin interrumpir los debates de asuntos sustantivos. En las Naciones Unidas, por ejemplo, la Asamblea General (que comprende la Plenaria y sus seis Comisiones Principales) se reúne anualmente en periodos de sesiones ordinarios durante tres meses y, más recientemente, en periodos de sesiones reanudados. Se celebran, asimismo, periodos de sesiones de emergencia y especiales. En la Asamblea General se eligen no sólo a los altos funcionarios, sino también funcionarios de la Secretaría, a los miembros del Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Corte Internacional de Justicia, los órganos rectores de los Fondos y Programas, así como a un anfitrión de órganos

<sup>16</sup> Convenio, Capítulo II, artículo 23, números 258-262A.

<sup>17</sup> Convenio, Capítulo II, artículo 30, números 315-323.

<sup>18</sup> Constitución, Capítulo I, artículo 8, número 58A.

<sup>19</sup> Véase "Reglamento Interno de las conferencias y de otras reuniones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones", *Conjunto de textos fundamentales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones adoptados por la Conferencia de Plenipotenciarios (CTF)*, edición 1999, páginas 137-154.

subsidiarios. Estas elecciones no interrumpen el examen del orden del día sustantivo ni los resultados de la Asamblea General.

29. Basándose en un estudio comparativo de la UIT y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los Inspectores han llegado a la conclusión de que el lapso de cuatro años entre Conferencias de Plenipotenciarios es demasiado largo. Este intervalo retrasa la adopción de decisiones, ya que aunque la Constitución obliga al Consejo de la UIT a "examinar las grandes cuestiones de política de telecomunicaciones", únicamente la Conferencia de Plenipotenciarios está autorizada a adoptar una decisión final que "determinará los principios generales aplicables para alcanzar el objeto de la Unión"<sup>20</sup>. El Consejo tampoco está facultado para modificar la Constitución o el Convenio. Además, un retraso de cuatro años puede hacer que algunas decisiones resulten obsoletas a la vista de los rápidos cambios que se producen en el sector de las telecomunicaciones. Así pues, los Inspectores son de la opinión de que la Conferencia de Plenipotenciarios debería celebrarse cada dos años y con una duración de no más de tres semanas. Por otra parte, están convencidos de que las ventajas que se obtendrían de celebrar la Conferencia cada dos años compensan como mínimo sus repercusiones financieras.

## B. El Consejo

30. El Consejo actúa como órgano de gobierno de la UIT entre dos Conferencias de Plenipotenciarios, dentro de los límites que establece la Constitución y el Convenio, y con la autoridad que le ha delegado la Conferencia. El número de Estados Miembros del Consejo (actualmente 46) se determina durante la Conferencia y no supera el 25% del total de Estados Miembros (actualmente 189). Los Estados Miembros del Consejo se eligen teniendo debidamente en cuenta la necesidad de garantizar una distribución equitativa entre las cinco Regiones Administrativas de la Unión. Los Estados Miembros que no han sido elegidos por el Consejo pueden enviar un observador a las reuniones del Consejo, y a sus Comisiones y Grupos de Trabajo, pero dichos observadores no pueden tomar la palabra en las reuniones o votar. Los Miembros de Sector no tienen derecho a enviar observadores. El Consejo se reúne cada año, normalmente durante dos semanas, y de conformidad con lo establecido en su Reglamento Interno<sup>21</sup>.

31. La función del Consejo en el gobierno y supervisión de la Unión queda contemplada en el artículo 10 de la Constitución, y se desarrolla con mayor detalle en el artículo 4 del Convenio<sup>22</sup>. El Consejo debe facilitar la aplicación de las disposiciones de la Constitución y el

Convenio, los Reglamentos Administrativos, y las decisiones de las conferencias y reuniones de la Unión. Se le exige, asimismo, examinar los grandes aspectos de la política de telecomunicaciones, y presentar informes sobre la planificación estratégica y la política de la Unión, con las correspondientes repercusiones financieras. Debe asegurar la coordinación eficaz del trabajo de la Unión y ejercer un control financiero eficaz sobre la Secretaría General y los tres Sectores. También se ocupa del desarrollo de las telecomunicaciones en los países en desarrollo, particularmente a través de los correspondientes programas de las Naciones Unidas. Normalmente, el Consejo aprueba los acuerdos por consenso o, en su caso, mediante votación. Las conclusiones del Consejo se plasman por regla general en Resoluciones o Acuerdos.

32. Además de su Sesión Plenaria, el Consejo tiene dos Comisiones Permanentes sin autoridad para adoptar decisiones: la Comisión Permanente de Finanzas y la Comisión Permanente de Personal. Estas Comisiones están abiertas a todos los Estados Miembros del Consejo pero, de conformidad con el Reglamento Interno, no pueden reunirse durante una Sesión Plenaria o mantener reuniones paralelas. Los Inspectores estiman que las actuales disposiciones en relación con el calendario y duración de las reuniones de las Comisiones Permanentes, y la disponibilidad de la documentación pertinente no permite que el Consejo ejerza sus responsabilidades de supervisión de forma completa y exhaustiva.

33. La composición, periodicidad y duración del Consejo de la UIT son comparables a las de los órganos de gobiernos similares de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Aunque existen algunas diferencias en la composición y los mandatos de las Comisiones que asesoran a los órganos de gobierno en materia de administración y finanzas, la pauta general es que un pequeño grupo de expertos, formado fundamentalmente por especialistas técnicos, sobre cuestiones financieras y administrativas asesoren a los órganos de gobierno en el desempeño de sus funciones de supervisión, realizando un análisis minucioso de la documentación del caso y presentando sus conclusiones y recomendaciones a la Plenaria.

34. Los Inspectores opinan que el Consejo debería proseguir con su actual mandato. Sin embargo, consideran que el modelo de una sola Comisión Consultiva para tratar las cuestiones financieras y administrativas sería una buena solución en relación con la función de supervisión, y garantizaría un método coherente y coordinado. Esto podría alcanzarse mediante la fusión de las actuales Comisiones Permanentes del Consejo en una única Comisión financiera y administrativa que estaría formada por entre 10 y 15 Estados Miembros del Consejo, garantizándose al mismo tiempo una representación de las cinco regiones geográficas aproximadamente la misma que en el Consejo. Los miembros de esta Comisión deberían elegirse de forma que se garantizara competencia profesional en asuntos financieros y administrativos. La Comisión debería reunirse durante

<sup>20</sup> Constitución, Capítulo I, artículo 10, número 70 y artículo 8, número 49.

<sup>21</sup> Véase "Reglamento Interno del Consejo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones" (revisión de 1995), Secretaría General de la UIT, Ginebra, 1995.

<sup>22</sup> Constitución, Capítulo I, artículo 10, números 69-72; Convenio, Capítulo I, artículo 4, números 61-75.

cerca de una semana e inmediatamente antes del Consejo, en función del número de cuestiones que hubiere de examinar, y presentar su informe al Consejo.

35. A la vista de que una peculiaridad de la UIT es que cuenta con Miembros de Sector, y especialmente de la importancia del papel que desempeñan estos Miembros en las actividades de la Unión, los Inspectores estiman que procedería y sería deseable que los representantes de los Miembros de Sector y/o los Presidentes de los Grupos Asesores sectoriales tuviesen la oportunidad de intercambiar sus puntos de vista sobre cuestiones administrativas y financieras en esta Comisión prevista. La Comisión debería, por tanto, consagrar una parte de su tiempo a escuchar las opiniones de los Miembros de Sector sobre las cuestiones que se debatan y los Miembros de Sector deberían ser libres de designar sus representantes en esas reuniones.

36. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los observadores tienen normalmente el derecho de participar en los debates y los órganos de gobierno de conformidad con los procedimientos prescritos. Los Inspectores opinan que los representantes de los Miembros de Sector de la UIT y/o los Presidentes de los Grupos Asesores sectoriales deberían tener el derecho de asistir al Consejo en calidad de observadores. Además, los observadores, ya sean de los Estados Miembros o de los Miembros de Sector, deberían poder participar en los debates de conformidad con los procedimientos convenidos.

### C. Conferencias y asambleas sectoriales

37. Según se ha señalado anteriormente, el gobierno a nivel sectorial se lleva a cabo mediante conferencias y/o asambleas periódicas, y con la supervisión adicional de los Grupos Asesores sectoriales.

38. Al Sector de Radiocomunicaciones se le ha asignado la función de garantizar "la utilización racional, equitativa, eficaz y económica del espectro de frecuencias radioeléctricas por todos los servicios de radiocomunicaciones ..."23. Se le exige además la realización de estudios y la adopción de Recomendaciones sobre cuestiones de radiocomunicaciones. El gobierno sectorial se lleva a cabo en dos niveles. La Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR), que se celebra normalmente cada dos o tres años, tiene el poder necesario para revisar el Reglamento de Radiocomunicaciones. La Asamblea de Radiocomunicaciones (AR) también se reúne cada dos o tres años y su función principal es la de examinar los informes y Recomendaciones de las Comisiones de Estudio, aprobar el programa de trabajo, y organizar la labor de las Comisiones de Estudio. En virtud de la Constitución, estos dos órganos "pueden estar asociados en sus fechas y lugar ... con el objeto de mejorar la eficacia y el rendimiento del Sector de

Radiocomunicaciones"24. También pueden convocarse conferencias regionales de radiocomunicaciones.

39. El principal objetivo del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones es "estudia[r] para ello las cuestiones técnicas, de explotación y de tarificación relacionadas con las telecomunicaciones y adopta[r] las Recomendaciones al respecto para la normalización de las telecomunicaciones a escala mundial"25. La Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones (AMNT) se reúne cada cuatro años para establecer un programa de trabajo para los cuatro siguientes en el marco de los objetivos mencionados anteriormente y pronunciarse sobre la organización y la estructura de las Comisiones de Estudio.

40. El Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT tiene "el doble cometido de la Unión como organismo especializado de las Naciones Unidas y como organismo ejecutor de proyectos de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y de otras iniciativas de financiación, con objeto de facilitar y potenciar el desarrollo de las telecomunicaciones ofreciendo, organizando y coordinando actividades de cooperación y asistencia técnica"26. La Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CMDT) se reúne una vez entre dos Conferencias de Plenipotenciarios y, en función de los recursos y prioridades, también celebra conferencias regionales de desarrollo de las telecomunicaciones.

41. Aunque la AMNT está obligada a reunirse cada cuatro años, la periodicidad de las conferencias y asambleas del UIT-R y del UIT-D está definida de forma menos precisa, lo que contradice un tanto la rigidez general de la Constitución y el Convenio. Con arreglo a la recomendación anterior, según la cual la Conferencia de Plenipotenciarios debería celebrarse cada dos años, una posibilidad sería celebrar las conferencias/asambleas sectoriales en los mismos años que la PP pero de manera rotativa. Así, la CMR y la AR (que se deberían celebrar simultáneamente y en el mismo lugar) y la AMNT se celebrarían en 2004, y los resultados de dichas conferencias/asambleas servirían de aportaciones para la PP de ese año; la CMDT se reuniría en 2006 y contribuiría a la PP de ese año; y así sucesivamente. Esto implicaría un ciclo de cuatro años para cada conferencia/asamblea, aunque el UIT-R podría celebrar una reunión extraordinaria cuando lo considerase necesario.

23 Constitución, Capítulo II, artículo 12, número 78.

24 Constitución, Capítulo II, artículo 13, número 91.

25 Constitución, Capítulo III, artículo 17, número 104.

26 Constitución, Capítulo IV, artículo 21, número 118.

#### IV. DIRECCIÓN GENERAL

42. En la mayoría de organizaciones existe un cargo ejecutivo que funciona como vínculo entre las estructuras de gobierno y de gestión. El titular de este cargo ejecutivo es responsable de su gestión y personal ante las "partes" en la organización. El Jefe Ejecutivo se sitúa en la cúspide de una estructura piramidal (o unitaria) de gestión que puede verse en la mayoría de organizaciones. En las organizaciones intergubernamentales, las partes son los Estados Miembros, y el titular de cargo ejecutivo es un funcionario elegido por éstos con arreglo a las condiciones estipuladas en los instrumentos legislativos básicos de la organización.

##### A. Funcionarios de elección

43. Como se indica en el anexo al presente informe, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan, casi sin excepción, con un único funcionario de elección -el Jefe Ejecutivo- que responde ante los Estados Miembros de todos los aspectos de la gestión de la organización. En las Naciones Unidas, el Jefe Ejecutivo es el Secretario General, que elige la Asamblea General basándose en la correspondiente recomendación del Consejo de Seguridad, para un periodo prorrogable de cinco años. Los nombramientos del Vicesecretario General y del Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna requieren la celebración de consultas previas entre el Secretario General y los Estados Miembros y, en el caso del Jefe de los Servicios de Supervisión Interna, la aprobación de la Asamblea General. Otros secretarios generales adjuntos, así como los subsecretarios generales de la Secretaría de las Naciones Unidas, son nombrados directamente por el Secretario General. La elección/el nombramiento de los Jefes Ejecutivos de otras oficinas, otros fondos y programas de las Naciones Unidas se indican en el anexo al presente informe.

44. Asimismo, en los organismos especializados de las Naciones Unidas la práctica habitual es que los Estados Miembros elijan únicamente al Jefe Ejecutivo de la organización, mientras que los altos funcionarios, de menor rango que Jefe Ejecutivo son nombrados directamente por éste, en algunos casos tras celebrar consultas con el órgano legislativo competente o a reserva de su confirmación, o bien son designados/confirmados por el organismo legislativo pertinente tras propuesta o nombramiento del Jefe Ejecutivo. Las disposiciones de los organismos especializados de las Naciones Unidas relativas a la elección del Jefe Ejecutivo y al nombramiento de otros altos funcionarios se señalan también en el anexo.

45. El jefe ejecutivo de la UIT es claramente el Secretario General. En la Constitución se dispone que, además de las funciones especificadas en el Convenio, el Secretario General coordinará "con la asistencia del Comité de Coordinación", las actividades de la Unión y preparará el material necesario para la elaboración de un

informe sobre las políticas y el Plan Estratégico de la Unión, y coordinará la aplicación de ese Plan<sup>27</sup>. El Secretario General "tomará todas las medidas necesarias para garantizar la utilización económica de los recursos de la Unión y responderá ante el Consejo de todos los aspectos administrativos y financieros de las actividades de la Unión"<sup>28</sup>.

46. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución, "[e]l Vicesecretario General será responsable ante el Secretario General; ayudará al Secretario General en el desempeño de sus funciones y asumirá las que específicamente le confíe éste. Desempeñará las funciones del Secretario General en su ausencia"<sup>29</sup>. Sin embargo, actualmente el Secretario General no interviene en la elección del Vicesecretario General. Del mismo modo, no se prevé la participación del Secretario General en la elección de los Directores de las Oficinas, que son elegidos por la Conferencia de Plenipotenciarios.

##### B. Comité de Coordinación

47. La Constitución, en su artículo 26, estipula un Comité de Coordinación (CoCo), integrado por cinco funcionarios de elección y "presidido" por el Secretario General, que "actuará como un equipo de gestión interna, asesorará y auxiliará al Secretario General en todos los asuntos administrativos, financieros y de cooperación técnica y de sistemas de información que no sean de la competencia exclusiva de un Sector o de la Secretaría General, así como en lo que respecta a las relaciones exteriores y a la información pública"<sup>30</sup>.

48. En virtud de lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio, el Comité de Coordinación "asistirá y asesorará al Secretario General en todos los asuntos citados en el artículo 26 de la Constitución y de los artículos pertinentes del presente Convenio"<sup>31</sup>. Asimismo en el Convenio se dice que el Comité de Coordinación "será responsable de la coordinación con todas las organizaciones internacionales mencionadas en los artículos 49 y 50 de la Constitución ..."<sup>32</sup>.

49. Los Directores de las Oficinas se encargan de organizar y coordinar los trabajos de sus respectivos Sectores, pero es responsabilidad del Secretario General "[coordinar] las actividades de la Secretaría General y los Sectores de la Unión, teniendo en cuenta la opinión del Comité de Coordinación, con el objeto de utilizar con la máxima eficacia y economía los recursos de la Unión"<sup>33</sup>. En opinión de los inspectores, el objeto de esta cláusula del Convenio es conceder la responsabilidad final en la

<sup>27</sup> Constitución, Capítulo I, artículo 11, números 73A, 74 y 74A.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, número 75.

<sup>29</sup> *Ibidem.*, número 77.

<sup>30</sup> Constitución, capítulo V, artículo 26, números 148-149.

<sup>31</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 6, número 106.

<sup>32</sup> *Ibidem.*, número 107.

<sup>33</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 5, número 85.

formulación de decisiones dentro de la Secretaría de la Unión al Secretario General. Esta idea se ve reforzada por el hecho de que el Secretario General recibe una remuneración más elevada y tiene derecho a mayores gastos de representación que los otros cuatro funcionarios de elección<sup>34</sup>.

50. A juicio de los Inspectores, el hecho de que el Secretario General presida el Comité de Coordinación y responda ante el Consejo de todos los aspectos administrativos y financieros de las actividades de la Unión, así como del uso más eficaz y económico de sus recursos, basta para conferirle la autoridad suprema en el Comité de Coordinación. En su calidad de miembros del Comité de Coordinación, los demás funcionarios de elección se encargan de asistir y asesorar al Secretario General, al paso que este último debe consultarlos y tomar en consideración sus opiniones<sup>35</sup>. Parece existir, empero, ciertas ambigüedades de redacción en la Constitución y el Convenio que oscurecen estas atribuciones, ya que se exige al Secretario General no tanto que dirija sino que "coordine" las actividades de la Unión<sup>36</sup>. Además, la espera de incumbencia del Secretario General no se extiende a cuestiones que sean de la "competencia exclusiva" de los Sectores.

51. La disposición del Convenio en virtud de la cual el Comité de Coordinación debe llegar a un acuerdo con respecto a las cuestiones que se debatan parece adolecer de un defecto básico. La primera exigencia, "[e]l Comité procurará adoptar sus conclusiones por unanimidad", parece reducir la autoridad global del Secretario General<sup>37</sup>. Si dicha unanimidad no se alcanza, se prevé pasar a votación en el Comité de Coordinación, aunque esto no se diga explícitamente. Así pues, "[d]e no obtener el apoyo de la mayoría del Comité" se especifica que el Presidente (es decir, el Secretario General) "[tome] decisiones bajo su propia responsabilidad", aunque deberá informar del asunto a los Estados Miembros del Consejo por escrito, o someterlo a la consideración de la próxima reunión del Consejo. Así pues, en la práctica y con respecto a cualquier tema discutido en el Comité de Coordinación, el Secretario General no toma ninguna decisión en el ejercicio de sus poderes, lo que a su vez, crea confusión en cuanto a la cuestión de la responsabilidad.

52. Sobre la base del análisis que se ha hecho de determinadas disposiciones de la Constitución y el Convenio, es razonable concluir que la Secretaría de la Unión debería adoptar una estructura unitaria en cuyo seno se confiriese el poder y la autoridad supremos al Secretario General. No obstante, como se señaló antes, las

ambigüedades en el tenor de la Constitución y el Convenio, y en ciertas de sus disposiciones, parecen impedir el establecimiento de una verdadera estructura unitaria. Sin embargo, la Secretaría de la Unión tampoco cuenta con una estructura genuinamente federal, ya que las Oficinas de los Sectores no tienen pleno control sobre los ingresos y los gastos de sus presupuestos. Esta dicotomía fundamental es la causa principal de la inercia gerencial que se observa en los niveles ejecutivos superiores de la Unión, y parece afectar, en distinta medida, a todos los escalones de la gestión y la administración de la Secretaría. Esto no equivale a una acción o indiferencia por parte de la dirección y apunta a que la inercia tiene que ver con dificultades y los obstáculos que impiden la realización de actividades.

### C. Delegación de atribuciones

53. En virtud del Convenio, una de las principales funciones del Secretario General es "la gestión global de los recursos de la Unión", aunque también se afirma que "podrá delegar la gestión parcial de tales recursos en el Vicesecretario General y en los Directores de las Oficinas, previa consulta en su caso con el Comité de Coordinación"<sup>38</sup>. La delegación (de atribuciones y de firma) se utiliza en la UIT como un método corriente de transferir autoridad para gestionar los recursos confiados a la Unión. Sin embargo, aunque en varios documentos se describen los mecanismos y los procedimientos de delegación de atribuciones y de firma, no parece existir un marco global o un instrumento oficial único (por ejemplo, órdenes de servicio) en el que se definan los principios generales de la delegación o se clasifiquen las diferencias entre la delegación de firma y la delegación de atribuciones y los límites, el alcance y los ámbitos de la delegación de atribuciones.

54. Eso no significa que no se recurra a la delegación en determinadas esferas. Por ejemplo, los Estatutos y Reglamento del Personal estipulan los procedimientos de la delegación de atribuciones, definiendo las funciones del Secretario General, los Directores y otros funcionarios en los nombramientos y promociones. Asimismo, la delegación de atribuciones de gestión y administración se plasma en las descripciones de empleo del personal superior que depende directamente del Secretario General y los Directores. Tratándose de las cuestiones financieras, se podría considerar que el presupuesto bienal, leído conjuntamente con el Reglamento Financiero y las correspondientes órdenes de servicio, explica en detalle el procedimiento de la delegación de atribuciones en la planificación financiera y de gestión. En cambio, existen otras (por ejemplo, la aprobación de misiones) en las que la presencia o la ausencia de la delegación de atribuciones es menos patente.

55. En las entrevistas realizadas para elaborar el presente informe, los inspectores oyeron a menudo quejas que expresaban una sensación de falta de delegación de

<sup>34</sup> "Remuneración y gastos de representación de funcionarios de elección", Resolución 46 (Kyoto, 1994).

<sup>35</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 5, número 85 y artículo 6, número 106.

<sup>36</sup> Constitución, Capítulo I, artículo 11, número 74; Convenio, Capítulo I, artículo 5, número 85.

<sup>37</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 6, número 109.

<sup>38</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 5, número 84.

atribuciones dentro de la Secretaría. Se observó que, en determinados casos, había "delegación de firma", pero no "delegación de atribuciones", es decir, que las personas designadas al efecto podían firmar decisiones en nombre del Secretario General, pero que el poder y la responsabilidad inherentes a esas decisiones seguían siendo del Secretario General. En el caso de muchas actuaciones, incluidas algunas de poca importancia, ni siquiera había delegación de firma y se señaló que el Secretario General aprueba un número exorbitante de documentos. Además, la práctica de que el Secretario General sea el funcionario que da el visto bueno y el interventor de los gastos de la Unión es contraria a la separación normal de esas dos funciones. La cuestión de la delegación de atribuciones en asuntos presupuestarios fue un tema recurrente en las entrevistas. Los Directores de las Oficinas y varios Jefes de Departamento de la Secretaría General (en particular los de Finanzas, Personal y Servicios Comunes) se refirieron a una falta de control sobre sus presupuestos, lo que repercute adversamente en el uso eficaz de recursos dentro de sus respectivos ámbitos de responsabilidad.

56. Una serie de altos directivos de la Secretaría de la UIT se encuentra analizando las cuestiones conceptuales y sustantivas que plantea la delegación de atribuciones, pero al parecer no han concluido aún su tarea. El Auditor Interno fue nombrado por el Secretario General para dirigir un Grupo de Trabajo sobre la delegación de atribuciones en cuestiones administrativas y financieras, y en septiembre de 1999 se presentó un informe al Secretario General<sup>39</sup> en forma de un documento de debate en el que se ponían de relieve varios puntos que debían tratarse. Asimismo, se incluía un proyecto de orden de servicio para su consideración, en el que se exponían, entre otras cosas, los principios generales y el alcance de la delegación de atribuciones en cuestiones administrativas y financieras, así como algunos procedimientos prácticos y la aplicación de los mismos.

57. Los Inspectores toman nota de la conclusión del Grupo de Trabajo, según la cual un nuevo enfoque con respecto a la delegación de atribuciones entrañaría cambios en los actuales sistemas y prácticas de gestión. El Secretario General presentó las conclusiones del informe del Grupo de Trabajo en su informe al Consejo de 2000 sobre auditoría interna, pero también precisó que la redefinición de la delegación de atribuciones es un proceso continuo<sup>40</sup>. Mientras tanto, se ha aclarado hasta cierto punto la delegación de atribuciones con respecto a las decisiones de gestión en materia de personal<sup>41</sup> y se ha

procedido a una descentralización limitada del presupuesto<sup>42</sup>.

#### **D. Hacia una nueva cultura de gestión**

58. En el análisis que los Inspectores han realizado de las disposiciones de la Constitución y el Convenio, les llevó a éstos a concluir que un sistema en el que los cinco cargos más altos de la Secretaría de la Unión están sujetos a elección no es favorable a una gestión y una administración eficaces. Esta conclusión se vio confirmada en las entrevistas que revelaron un descontento general con el funcionamiento del Comité de Coordinación. Se opinó que el Comité de Política y Estrategia (PSC), órgano creado a mediados de 1999 por iniciativa del Secretario General como parte del CoCo, había dejado de ser eficaz. Hay, sin embargo, claras diferencias entre las opiniones expresadas por las Oficinas y la Secretaría General.

59. Aunque puede sostenerse, como hicieron algunos funcionarios, que un sistema con cinco funcionarios de elección permite controlar y equilibrar el ejercicio del poder, acarrea un vacío directivo que resulta perjudicial para el funcionamiento de la Unión. Los Inspectores consideran que la estructura directiva actual podría ser uno de los factores que merma la capacidad de adaptación de la Unión a la rápida evolución de tecnologías y sistemas en la industria de las telecomunicaciones. La propuesta de crear un punto de convergencia entre los Sectores a nivel de altos funcionarios para la telefonía móvil, establecimiento que se retrasó demasiado por falta de acuerdo en el CoCo, es un buen ejemplo de ello. Se corre el riesgo de que los participantes de la industria dejen cada vez más de lado a la Unión, como está sucediendo en el campo de las normas técnicas. A largo plazo, el resultado podría ser que la UIT se convierta en un organismo intergubernamental mucho más pequeño.

60. Los Inspectores consideran que la Unión debería avanzar hacia una estructura unitaria de gestión. Se debería elegir a un solo jefe ejecutivo, el Secretario General, como ocurre en las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El mandato del Secretario General debería seguir siendo de cuatro años y prorrogable una vez. Tras mantener consultas con la Conferencia de Plenipotenciarios y recibir confirmación de ésta, el Secretario General debería nombrar al Vicesecretario General por un periodo de cuatro años con posibilidad de prórroga.

61. Asimismo, el Secretario General debería designar a los Directores de las Oficinas de los Sectores después de consultar a la Conferencia de Plenipotenciarios y recibir confirmación de ésta. Los Directores deberían pasar a denominarse Secretarios Generales Adjuntos/Directores de Oficina. Esos funcionarios nombrados deberían ocupar sus cargos también por un periodo de cuatro años con posibilidad de prórroga. Los Directores deberían ser

<sup>39</sup> "Delegation of authority project", Memorandum del Auditor Interno para el Secretario General, 30 de septiembre de 1999.

<sup>40</sup> "Report on the internal audit", informe del Secretario General, C2000/EP/17, 26 de junio de 2000, punto 19.

<sup>41</sup> "Delegation of authority in personnel matters at Headquarters", UIT, Orden de Servicio N° 00/11, 14 de agosto de 2000.

<sup>42</sup> "Procedures relating to budget decentralization", Orden de Servicio N° 00/3, 5 de abril de 2000.

expertos en sus ámbitos de competencia y la estructura unitaria propuesta no reduciría la calidad del trabajo sustantivo de las Oficinas de los Sectores.

62. Según el sistema unitario propuesto, un nuevo Comité de Gestión de alto nivel con rango constitucional sustituiría al Comité de Coordinación y estaría integrado por los actuales miembros del Comité de Política y Estrategia: el Secretario General, el Vicesecretario General, los tres Directores de las Oficinas y sus Adjuntos, y los Jefes de los Departamentos de Planificación Estratégica, Finanzas y Personal. El Presidente sería el Secretario General o, en su ausencia, el Vicesecretario General.

63. Si bien, en opinión de los Inspectores, la estructura unitaria aumentaría la eficacia de la Unión, no solucionaría por sí misma todos los problemas administrativos y de gestión a los que ésta debe hacer frente. Algunos de esos problemas, que son similares a los de otras organizaciones de las Naciones Unidas con una estructura unitaria, se abordan en los capítulos siguientes.

64. Por lo que hace a la delegación de atribuciones en cuestiones administrativas y financieras, los Inspectores corroboran las conclusiones del Grupo de Trabajo, según las cuales un nuevo enfoque traería consigo cambios en los sistemas y las prácticas de gestión. Huelga decir que la orientación dada por los órganos legislativos al Secretario General debería ser clara y sin ambigüedades, para evitar toda confusión en su interpretación por parte de la Secretaría. Asimismo, los instrumentos de delegación de atribuciones/responsabilidades por el Secretario General a otros funcionarios deberían ser claros, actualizados y estar exentos de ambigüedad, para crear un clima de disciplina y orden administrativos. Como parte de un sistema de gestión mejorado sería menester crear un sistema global de rendición de cuentas junto con los mecanismos adecuados, que permitiese evaluar los resultados de funcionarios a los que se delegan atribuciones, y reforzar los mecanismos de fiscalización para resolver ineficiencias. Teniendo presente esas consideraciones, el Secretario General debería concluir la preparación de un proyecto de marco global para delegación de atribuciones en asuntos administrativos y financieros, con el fin de que el Consejo lo estudie y aplique.

## V PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, FINANCIERA Y OPERACIONAL

### A. Planificación a largo plazo

#### a) El Plan Estratégico

65. La planificación estratégica fue introducida en la Constitución y el Convenio en la APP-92, como consecuencia del informe del CAN en el que se señalaba que "la UIT debe ser más previsora al planificar sus actividades y adaptar sus programas de trabajo al entorno en rápida evolución", y en el que se recomendaba el establecimiento de una Unidad de Planificación Estratégica en el Gabinete del Secretario General<sup>43</sup>. El primer Plan Estratégico de la Unión (1995-1999), quedó aprobado en la Resolución 1 (Kyoto, 1994) y el segundo (1999-2003), en la Resolución 71 y sus dos anexos (Minneapolis, 1998)<sup>44</sup>. En la PP de Minneapolis se adoptó un nuevo enfoque con respecto a la planificación estratégica, según el cual el Secretario General se encargaría de hacer contribuciones, mientras que los Miembros serán los que realmente efectuarían la planificación.

66. El Plan Estratégico para 1999-2003 es un documento extenso en el que se da información detallada sobre cada Sector y puede considerarse un marco general de sus actividades y prioridades, razón por la cual se podría perfeccionar el Plan Estratégico para eliminar esa duplicación. Los Inspectores señalan que no se han evaluado las repercusiones financieras del Plan Estratégico 1999-2003 y que el apartado sobre consideraciones financieras del Plan Estratégico 1995-1999, en el que se analizan brevemente aspectos de importancia de los ingresos y los gastos en el presupuesto, no figura en el Plan posterior.

67. La elaboración de informes anuales sobre ejecución del Plan Estratégico figura en el Convenio de la Unión como una de las funciones del Secretario General<sup>45</sup>. En la Resolución 71 se prevé la elaboración de informes por el Secretario General tanto con respecto al Plan Estratégico como a las metas, estrategias y prioridades de la Secretaría General y las tres Oficinas. El Secretario General está encargado no sólo de presentar al Consejo cada año informes sobre la marcha de los trabajos, sino también de formular recomendaciones para ajustar el Plan en función de los cambios sobrevenidos en el entorno de las telecomunicaciones<sup>46</sup>, lo cual constituye un

importante elemento de flexibilidad. La presentación de informes anuales al Consejo, incluidas las recomendaciones de ajustes, fue también una de las exigencias que figuraban en el Plan Estratégico 1995-1999.

68. En su análisis de la documentación presentada al Consejo en el periodo 1997-2000, los Inspectores no pudieron identificar informes específicos del Secretario General sobre el Plan Estratégico propiamente dicho, como se dispone en las Resoluciones del caso. Aunque se podría considerar que el informe general anual del Secretario General al Consejo sobre las actividades de la Unión cumple este requisito informativo<sup>47</sup>, el informe mencionado que abarca todos los Sectores y Departamentos de la Secretaría General, incluido TELECOM, constituye básicamente un análisis de los logros recientes.

69. En el Programa Nuevas Iniciativas del Secretario General, que formaba parte del presupuesto aprobado por el Consejo para 2000-2001 la cuestión del cambio de orientación estratégica se aborda en cierto detalle<sup>48</sup>. Una de esas iniciativas ha sido el establecimiento de cursillos de planificación estratégica con el objetivo principal de prestar asesoramiento al Secretario General acerca de los nuevos temas multisectoriales que dimanaban del entorno dinámico de las telecomunicaciones. Además, el Secretario General debe someter al Consejo un informe anual sobre las actividades realizadas en el marco del Programa Nuevas Iniciativas con el fin de que el Consejo se pronuncie sobre las medidas de seguimiento idóneas<sup>49</sup>.

#### b) El Plan Financiero

70. Antes de una Conferencia de Plenipotenciarios, el Secretario General prepara con ayuda del Comité de Coordinación el proyecto de Plan Financiero para los próximos cuatro años, que se presenta al Consejo y, posteriormente, a la Conferencia de Plenipotenciarios. Sobre la base de este proyecto de Plan financiero, el Consejo fija el importe provisional de la unidad contributiva y el número total de unidades contributivas para el periodo de que se trate<sup>50</sup>.

<sup>43</sup> "La UIT del mañana: los desafíos ...", op. cit., punto 3.2 y Recomendación 8.

<sup>44</sup> "Plan Estratégico de la Unión, 1999-2003", Resolución 71 (Minneapolis, 1998).

<sup>45</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 5, número 86A.

<sup>46</sup> Las recomendaciones del Secretario General al Consejo para ajustar el Plan Estratégico deben hacerse "sobre la base de las propuestas formuladas por los órganos asesores competentes de los Sectores, de las decisiones de las conferencias y asambleas de los Sectores y de la evolución de las actividades y de la situación financiera de la Unión". Resolución 71 (Minneapolis, 1998), "encarga al Secretario General", punto 1.

<sup>47</sup> Nota del Secretario General, "Informe sobre las actividades de la Unión", C2000/35, 19 de mayo de 2000, C99/35, 12 de abril de 1999, C98/35, 11 de mayo de 1998, C97/35, 26 de mayo de 1997.

<sup>48</sup> Informe del Secretario General, "Proyecto de presupuesto para 2000-2001", C99/20, 14 de abril de 1999, puntos 9.17-9.23; "Presupuesto bienal de la Unión Internacional de Telecomunicaciones para 2000-2001", Resolución 1133, C99/95, 24 de junio de 1999.

<sup>49</sup> "Directrices para los cursillos de planificación estratégica", Decisión 496, C2000/90, 28 de julio de 2000, apartado G; Informe del Secretario General, "Nuevas iniciativas y cursillos de planificación estratégica", C2000/2, 17 de marzo de 2000.

<sup>50</sup> Constitución, Capítulo V, artículo 28, número 161B.

71. Al preparar el proyecto de Plan Financiero de la Unión para 2000-2003 "las [p]rioridades indicadas en el Plan Estratégico se [tuvieron] en cuenta, junto con las nuevas iniciativas"<sup>51</sup>. En el proyecto de Plan se presentan las estimaciones de gastos de la Secretaría General y de los tres Sectores, desglosados en distintos niveles, así como las estimaciones de ingresos por fuente, y se indica el exceso de los gastos con respecto a los ingresos para ese periodo. Asimismo, se enumeran las opciones de gasto y de recuperación de costos. No obstante, los Inspectores señalan que la PP de Minneapolis de 1998 no llegó a un acuerdo en lo que atañe a un Plan Financiero para el periodo 2000-2003.

72. En la Parte II del proyecto de Plan Financiero se realiza un análisis de los costos de las actividades de la Unión para 2000-2003 como "continuación de los trabajos realizados desde 1996 para identificar más claramente el coste total de las actividades de la Unión"<sup>52</sup>. De este modo se distingue entre los costos directos imputables a una actividad, producto o servicio particulares, y los costos indirectos cargados a un Departamento de la Secretaría General o a un Sector, los cuales hacen necesario un procedimiento de asignación para ser imputados a las diferentes actividades.

73. Mediante el sistema de atribución de costos se procura calcular los costos totales de las actividades, los productos o los servicios, como base para llegar, en su caso, a la recuperación total de los costos de los usuarios. Al reatribuir los costos de los servicios centralizados de la Secretaría General a los Departamentos consumidores, las asignaciones de los servicios administrativos se calculan en función de la dotación del personal, y las de los servicios de apoyo basándose en las previsiones de trabajo. En nuestras entrevistas algunos funcionarios señalaron que no todos los Estados Miembros ni todos los Miembros de los Sectores de la Unión estaban satisfechos con la metodología y los resultados del ejercicio de atribución de costos.

## **B. Planificación a medio plazo: El presupuesto bienal**

### ***Estructura y presentación***

74. Como se prevé en el Convenio, el Secretario General, tras consulta con el Comité de Coordinación, prepara un proyecto de presupuesto bienal, que se somete al Consejo para su examen y aprobación<sup>53</sup>. El Departamento de Finanzas prepara las directrices presupuestarias en consulta con el Comité de Coordinación y el PSC, y las

envía a las Oficinas y los Departamentos de la Secretaría General. Los distintos órganos preparan proyectos de presupuesto y este ejercicio concluye con una serie de consultas al Departamento de Finanzas. En el caso de los Sectores, pueden participar los respectivos Grupos Asesores. Si bien la negociación forma parte inherente del proceso de presupuestación, algunos departamentos se quejan de que con demasiada frecuencia son objeto de recortes presupuestarios.

75. A partir de su examen de los tres presupuestos bienales más recientes de la Unión los Inspectores han llegado a la conclusión de que en el bienio 2000-2001 se registró un cambio en la presentación y se ha tendido a un presupuesto basado en las actividades, como respuesta "a las demandas de los Estados Miembros en lo que concierne a la visibilidad y transparencia de las actividades financieras de la Unión"<sup>54</sup>. Esta mejora añade un componente descriptivo a la presentación del presupuesto, gracias al cual puede indicarse qué actividades se han realizado para generar productos y servicios, así como sus respectivos costos y asignaciones. Asimismo, en este presupuesto se tienen en cuenta los objetivos del Plan Estratégico de la Unión 1999-2003.

76. La estructura del presupuesto para 2002-2003 se basará también en las actividades y, de conformidad con las directrices, se introducirán nuevas mejoras mediante la inclusión de componentes de presupuestación basados en los resultados (PBR), por ejemplo, objetivos principales de actividades, indicadores de resultados/eficiencia, e indicadores internos de nivel de servicios<sup>55</sup>. Aunque los Inspectores apoyan la adopción de una estrategia basada en los resultados, reconocen que pueden plantearse dificultades metodológicas. La presupuestación basada en resultados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ha sido analizada recientemente por la Dependencia Común de Inspección, que informó de que en la mayoría de casos la introducción de la PBR se encontraba en una fase preliminar<sup>56</sup>. Uno de los pioneros en este campo dentro del sistema de las Naciones Unidas fue la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), pero incluso en ese caso los indicadores de

<sup>51</sup> El proyecto de Plan Financiero para 2000-2003 se basa, asimismo, en los límites de gastos de la Unión para el periodo 1995-1999 (Kyoto, Decisión 1), los gastos para 1996-1997 y el presupuesto aprobado para 1998-1999 (Consejo 97, Resolución 1100). "Proyecto de Plan Financiero 2000-2003", Nota del Secretario General, Comisión Permanente FI, C98/4, 18 de marzo de 1998, puntos 1.1 y 2.

<sup>52</sup> *Ibidem.*, punto 15.1.

<sup>53</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 5, número 100.

<sup>54</sup> "Proyecto de presupuesto para 2000-2001", Informe del Secretario General, Comisión Permanente FI, C99/20, 14 de abril de 1999, punto 1.2; y Unión Internacional de Telecomunicaciones, "Budget biennial 2000-2001", Departamento de Finanzas, octubre de 1999, páginas 20-25.

<sup>55</sup> "Directrices para la preparación del proyecto de presupuesto bienal para 2002-2003", Departamento de Finanzas, septiembre de 2000 (documento interno de la UIT).

<sup>56</sup> "Presupuestación basada en los resultados: la experiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/99/3, Ginebra, 1999, documento transmitido a la Asamblea General con la signatura A/54/287, 30 de agosto de 1999.

resultados se han introducido sólo recientemente -en el presupuesto para 2000-2001<sup>57</sup>.

77. Una esfera problemática de la PBR es la formulación de indicadores de eficiencia válidos y medibles. Como se señala más adelante, y aunque la Secretaría General no haya adoptado plenamente esta práctica, las Oficinas han intentado introducir ya los indicadores de resultados en los planes operacionales en el caso de los Sectores y han obtenido distintos resultados. Habría que seguir trabajando para perfeccionar los indicadores de resultados y, en la medida de lo posible, adoptar un enfoque coherente en los distintos órganos para facilitar las comparaciones entre Sectores y mejorar la supervisión y la evaluación. Asimismo, habrá que preparar un informe de evaluación del presupuesto del programa para su eventual presentación al Consejo; los Inspectores consideran el informe sobre el rendimiento recientemente introducido del programa de la OMPI, un ejemplo de buena práctica a ese respecto<sup>58</sup>.

### ***Tope de gastos***

78. Al igual que las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y de acuerdo con las iniciativas de reforma en curso, la UIT prepara el presupuesto con sujeción a severas limitaciones financieras que han ido aplicando desde la Conferencia de Plenipotenciarios de Niza en 1989, estableciendo un tope de gastos. Los gastos de la Unión para el periodo 2000-2003 quedaron fijados en la Decisión 5 (Minneapolis, 1998) teniendo en cuenta el tipo de cambio CHF/USD al 1 de enero de 1998<sup>59</sup>. La premisa fundamental era proceder a una reducción uniforme de los costos, en especial de los servicios de apoyo en cada bienio de este periodo.

79. Para el bienio 2002-2003 el tope de gastos, y por tanto, el presupuesto, se ha fijado en 332,6 millones CHF, lo cual supone una reducción del 1,8 por ciento con respecto al bienio 2000-2001. Sin embargo, la UIT debe hacer frente a muchas obligaciones en USD<sup>60</sup>, y el fortalecimiento de esa divisa durante el periodo considerado ha hecho necesario un recorte adicional del 1,2 por ciento (a agosto de 2000) de los recursos solicitados en el presupuesto con el fin de respetar el tope de gastos. Así, pues, la reducción total del nivel de recursos solicitados para el presupuesto 2002-2003, en comparación con el de 2000-2001, debe ser del 3 por

ciento en toda la Organización para mantenerse dentro del tope de gastos.

80. A tenor de lo dispuesto en los puntos 4.2 y 5 de la Decisión 5 (Minneapolis, 1998), el Consejo podrá autorizar gastos por encima del tope si así lo justifican determinados cambios, por ejemplo, las variaciones cambiarias entre el franco suizo y el dólar de los Estados Unidos. En esos casos, corresponde a la Cuenta de Provisión actuar como amortiguador. El Consejo podrá, si así lo desea, ejercer esta opción con respecto a la reducción prevista del presupuesto para 2002-2003 debida a las fluctuaciones de los tipos de cambio.

81. Las fluctuaciones del tipo de cambio han acarreado consecuencias potencialmente adversas en las actividades de la Unión durante el periodo presupuestario actual, ya que en la Decisión 5, no se prevé ningún margen de maniobra entre las reuniones anuales del Consejo. Algunos funcionarios del Departamento de Finanzas entrevistados indicaron las siguientes opciones como posibles soluciones para preparar el presupuesto:

- Fijar el tope de gastos en francos suizos actuales.
- Comprar a término la cantidad de dólares de Estados Unidos que corresponda a las obligaciones de la UIT en esa moneda dentro del presupuesto.
- Abonar a la Cuenta de Provisión o detraer de ella los beneficios o las pérdidas dimanantes de las fluctuaciones cambiarias hasta el límite que fije el Consejo al aprobar el presupuesto.

Puesto que las dos primeras opciones son intrínsecamente más problemáticas que la tercera, los Inspectores estiman que el recurso a la Cuenta de Provisión constituye la mejor opción para amortiguar los efectos de las fluctuaciones cambiarias al aplicar un tope de gastos.

82. En el contexto de un tope de gastos estricto, las actividades sujetas a la recuperación de costos plantean más problemas. Cuando el nivel de actividad rebasa apreciablemente el nivel presupuestado, como ha sucedido con los proyectos de cooperación técnica ejecutados por la BDT, los ingresos no previstos en concepto de apoyo a los programas deberán destinarse a la Cuenta de Provisión. Ello se debe a que no se puede incurrir en gastos adicionales debido al tope de gastos, pero los ingresos generados de ese modo quedan disponibles. Esta situación limita las tasas de ejecución de proyectos. Las actividades pueden verse limitadas también cuando los costos de apoyo a la ejecución de proyectos son mayores que los previstos a la hora de fijar asignaciones

<sup>57</sup> Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, "Proyecto de programa y presupuesto, 2000-2001", A/34/2, WO/PBC/1/2, 12 de marzo de 1999.

<sup>58</sup> "Rendimiento del programa en el bienio 1998-1999", informe preparado por la Oficina Internacional, OMPI, A/35/2, 7 de agosto de 2000.

<sup>59</sup> "Gastos de la Unión para el periodo 2000 a 2003", Decisión 5 (Minneapolis, 1998).

<sup>60</sup> Las siguientes partidas de gastos vienen expresadas en USD: pagos de pensión al personal de la categoría profesional y superior; becas; dietas; sueldos de expertos; parte correspondiente al equipo informático.

presupuestarias, como ha ocurrido con algunos proyectos del PNUD. Asimismo, el tope de gastos obstaculiza la ejecución de actividades comerciales sujetas a la recuperación de costos, caso en el que se encuentra el programa de publicaciones.

83. Aunque en el párrafo 1.3 de la Decisión 5 (Minneapolis, 1998) se autoriza al Consejo a rebasar el límite de gastos al aprobar el presupuesto bienal "para satisfacer la demanda imprevista de productos o servicios objeto de recuperación de costos", la realización de esas actividades puede verse comprometida por la necesidad de esperar a que el Consejo se pronuncie al respecto. Para evitarlo, habrá que conceder al Secretario General cierta flexibilidad para aumentar dentro de ciertos límites el presupuesto cuando se trate de actividades sujetas a la recuperación de costos y de tal forma que los beneficios se destinen a las actividades que los generaron y no se desvíen a la Cuenta de Provisión.

84. Como puede inferirse de lo antedicho, el recurso a un tope de gastos como medio de control presupuestario ha dado lugar a importantes problemas operacionales y ha limitado las actividades de la Unión en una forma que probablemente no se previó cuando la Conferencia de Plenipotenciarios aprobó dicha medida. Actualmente, la Unión cuenta con dos controles presupuestarios: en el apartado de gastos del presupuesto se fija un tope de gastos, mientras que en el de ingresos se aplica un límite al importe de la unidad contributiva. La opinión de los Inspectores es que este último tope constituye un medio adecuado de control presupuestario, y que los problemas que plantea el tope de gastos son lo suficientemente importantes como para justificar su supresión.

#### ***Base financiera de la Unión***

85. Las fuentes que alimentan el apartado de ingresos del presupuesto de la Unión son las siguientes: contribuciones de los Estados Miembros y de los Miembros de los Sectores, ingresos de apoyo a proyectos en el UIT-D; devolución de intereses; venta de publicaciones de los tres Sectores y de la Secretaría General; y recuperación de costos. Las contribuciones de los Estados Miembros son con diferencia la fuente de ingresos más importante: en 2000-2001 ascendieron a 225,8 millones CHF de unos ingresos totales de 332,6 millones CHF, es decir, aproximadamente un 68% del total<sup>61</sup>.

86. En la Constitución de la Unión se prevé la recaudación de contribuciones de los Estados Miembros y de los Miembros de los Sectores sobre la base de un sistema de unidades contributivas, descrito en detalle en el Convenio<sup>62</sup>. El sistema consiste en una escala de clases de contribuciones, 22 en total, que van de la clase de 40 unidades a la clase de 1/16 de unidad, y en una unidad contributiva expresada en francos suizos (315 000 CHF

en 2000-2001). Con sujeción a determinadas disposiciones que, básicamente, reservan las clases más reducidas a los países menos adelantados, los Estados Miembros y los Miembros de los Sectores pueden elegir libremente su clase de contribución. Estas actuaciones tendrán lugar a partir de la próxima Conferencia de Plenipotenciarios durante la Conferencia en el caso de los primeros países, y en el plazo de tres meses a contar del término de la Conferencia en el de los segundos.

87. Algunos Miembros de los Sectores tienen la impresión de que las contribuciones que hacen a sus respectivos Sectores no se suman en su totalidad a los presupuestos asignados a esos Sectores. Así pues, no existe ningún incentivo para que los Miembros de los Sectores aumenten sus contribuciones y puede ocurrir incluso que reduzcan sus contribuciones a un mínimo y se sientan alentados a elegir la opción más barata que supone convertirse en Miembros Asociados. Algunos Miembros de los Sectores han reducido sus contribuciones al mínimo permitido y las han reemplazado por contribuciones voluntarias directas a un Sector, en ciertos casos destinadas a financiar proyectos específicos. En el presupuesto para 2000-2001 se aprecia que los fondos asignados a cada Sector sobrepasan en todos los casos las contribuciones de los Miembros de los Sectores con un amplio margen cuando se trata del UIT-R y del UIT-D. En los últimos tres bienios sólo se ha dado un caso, el del UIT-T durante 1998-1999, en el que las contribuciones de los Miembros de los Sectores fueron superiores al presupuesto previsto y la diferencia no se destinó a dicho Sector. Para estimular a los Miembros de los Sectores a hacer contribuciones, será necesaria una mayor transparencia en el proceso presupuestario para demostrar que esas contribuciones se destinan realmente a los respectivos Sectores. Esto reviste particular importancia dado el porcentaje de la contribución, relativamente pequeña, de los Miembros de los Sectores a los ingresos globales (aproximadamente un 12% en 2000-2001) y la necesidad de reforzar la base financiera de la Unión.

#### **C. Planificación a corto plazo: Planes Operacionales**

88. El requisito oficial de "extender la planificación operacional a los tres Sectores y la Secretaría General, como mecanismo para potenciar la responsabilidad y la transparencia ..." figura en el Plan Estratégico de la Unión 1999-2003, Resolución 71 (Minneapolis, 1998)<sup>63</sup>. Esta idea aparece ampliada en la Resolución 72 (Minneapolis, 1998) en la que se prevé vincular la planificación estratégica, financiera y operacional de la Unión. Por otra parte, en esa Resolución se describen los elementos principales de la planificación operacional, a saber, la especificación de las actividades, las previsiones de carga de trabajo, la especificación de los recursos disponibles, la

<sup>61</sup> "Budget biennial 2000-2001", UIT, Departamento de Finanzas, octubre de 1999, página 9, cuadro 2.

<sup>62</sup> Constitución, Capítulo V, artículo 28, números 155-170; y Convenio, Capítulo IV, artículo 33, números 468-487.

<sup>63</sup> "Plan Estratégico de la Unión 1999-2003", Anexo 1 a la Resolución 71, punto 50.5.

prioridad de actividades y el establecimiento de indicadores de resultados<sup>64</sup>.

89. El Sector de Radiocomunicaciones utilizó la planificación operacional como instrumento de gestión mucho antes de 1998, y hemos analizado los Planes Operacionales anuales de ese Sector durante el periodo de 1996-2000, así como el proyecto de Plan para 2001<sup>65</sup>. Los primeros Planes operacionales para la BR (1996-1998), que se inspiran en el primer Plan Estratégico de la Unión, comparten un formato común, el establecimiento de objetivos, la definición de tareas y actividades y la prioridad que se da a los distintos órganos. Además, el logro de esos objetivos se evalúa mediante informes trimestrales.

90. La estructura y la presentación del Plan Operacional para la BR fueron adaptadas en 1999 para responder a las exigencias de las Resoluciones 71 y 72, y se procedió a un cambio de estrategia con respecto a los productos y servicios principales y a los resultados esenciales que debían conseguirse mediante su suministro. Se ha facilitado la evaluación trimestral, introduciendo indicadores que permiten hacer hincapié en la calidad y, en muchos casos los resultados se miden sobre la base de un plazo prefijado. No todos esos indicadores pueden medirse, por lo cual cabe la posibilidad de mejorarlos<sup>66</sup>. No obstante, la adopción de un enfoque basado en los resultados con respecto a la planificación es una medida que actualmente se considera una práctica óptima.

91. El Sector de Normalización de las Telecomunicaciones adoptó un enfoque similar en sus Planes Operacionales oficiales, el primero de los cuales fue presentado al Consejo en 1999. Organizado de forma tabular, basándose en los elementos señalados en la Resolución 72, el Plan Operacional de la TSB expone sucintamente las actividades operacionales del UIT-T (incluidas las prioridades), los objetivos y los indicadores de resultados (que no se distinguen claramente entre ellos), y los recursos presupuestarios asignados. Por lo general, los indicadores de resultados facilitados en lo que concierne a la mayor parte de esas actividades operacionales se especifican numéricamente (documentos, páginas)<sup>67</sup>. Uno de los puntos fuertes del Plan Operacional anual de la TSB es que intenta indicar

las relaciones entre la planificación estratégica, financiera y operacional en el UIT-T.

92. En 1999 también se adoptó oficialmente un Plan Operacional para el Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones, aunque varios años antes la BDT ya había iniciado de hecho, una planificación operacional para el Sector. El Plan Operacional anual del UIT-D para el periodo 1999-2001 deriva muy directamente en el Plan de Acción de La Valetta, aprobado por la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones de 1998<sup>68</sup>. Asimismo, se ha intentado vincular el Plan Operacional al Plan Estratégico de la Unión mediante la repetición de los cinco objetivos generales de este último junto con las esferas prioritarias del UIT-D. De acuerdo con la Resolución 72, en el Plan Operacional de la BDT se definen actividades, objetivos, recursos asignados (humanos y presupuestarios), e indicadores de resultados, y se resumen las medidas propuestas para alcanzar los objetivos.

93. En 1999, la Secretaría General adoptó oficialmente la planificación operacional. Este método consiste en definir para cada Departamento actividades y objetivos operacionales, la relación de éstos con las políticas y los Planes Estratégicos y las necesidades en materia de recursos en tres esferas principales (apoyo a conferencias y reuniones de los Sectores, actividades en curso y nuevas iniciativas). El Plan Operacional se presenta en un formato tabular aparentemente común, pero existen diferencias importantes en cuanto al tipo de información que facilitan los Departamentos, en particular la que tiene que ver con las necesidades en materia de recursos. Además, aunque se enumeran los objetivos, hay pocos indicadores de resultados. El Plan Operacional de la Secretaría General carece de cohesión global y existen importantes diferencias entre ese Plan y los Planes de los Sectores.

94. Observamos que la preparación final de los Planes Operacionales pasó a efectuarse durante la primera parte del año proyectado. En el caso de los Sectores, eso podría obedecer al calendario de las reuniones de los Grupos Asesores, que son los principales encargados del análisis y la aprobación de las revisiones de los Planes de sus respectivos Sectores. Asimismo, los Planes Operacionales de los tres Sectores y de la Secretaría General se presentan al Consejo en el año proyectado, y por tanto "se invita al Consejo a examinar y tomar nota de los Planes" trascurrida ya la mitad del año proyectado<sup>69</sup>.

95. Aunque el análisis de los Planes Operacionales de los tres Sectores y de la Secretaría General ha revelado ciertas similitudes metodológicas, permite apreciar muchas diferencias que dificultan las comparaciones y reducen la utilidad de los Planes como instrumento de

<sup>64</sup> "Elementos asociados a la planificación operacional", Anexo a la Resolución 72 (Minneapolis, 1998).

<sup>65</sup> Se analizaron los siguientes documentos: RAG96-1/9, 6 de febrero de 1996; RAG97-1/1, 17 de diciembre de 1996; CA/54, 4 de marzo de 1998; CA/63, 19 de marzo de 1999; revisión de CA/77, 17 de julio de 2000; RAG2001-1/2, 2 de febrero de 2001.

<sup>66</sup> Por ejemplo, en el caso de las publicaciones de la BR, en el Plan Operacional para 1999, un indicador de ejecución fundamental es la "satisfacción del usuario", y en el Plan para 2000 y en el proyecto para 2001, la "publicación puntual y reacción positiva de los usuarios".

<sup>67</sup> En el caso de la TSB, véase el Documento C99/31, Anexo B, 28 de mayo de 1999, y el Documento C2000/EP/8, 22 de mayo de 2000 para los Planes Operacionales de 1999 y 2000 respectivamente.

<sup>68</sup> En el caso de la BDT, véase el Documento C99/31, Anexo C, 28 de mayo de 1999 y C2000/EP/9, 22 de mayo de 2000, para los Planes Operacionales de 1999 y 2000, respectivamente.

<sup>69</sup> "Planes Operacionales", informe del Secretario General, C2000/38, 26 de junio de 2000.

gestión. Como esas diferencias son el reflejo de las primeras fases de la elaboración de la planificación operacional oficial en la Unión, los cuatro órganos deberían estar en condiciones de adoptar una estructura más armonizada y un formato basado en una interpretación concertada de los elementos señalados en la Resolución 72<sup>70</sup>. Por otra parte, se considera que preparar en mayor medida indicadores de resultados basados en unidades que puedan medirse, es una cuestión que merece atención.

96. En cada uno de los Planes Operacionales de los Sectores se prevén indicadores de resultados más o menos perfeccionados. Esos indicadores constituyen un medio de evaluar el progreso realizado en la consecución de los objetivos, y las "lecciones aprendidas" deberían ser una fuente de información durante el ciclo de planificación. Por otra parte, los indicadores de resultados constituyen una base sobre la cual los Directores pueden dar cuenta de los recursos que se les han confiado. En los Planes Operacionales de la BR y la BDT se prevén evaluaciones trimestrales de los progresos obtenidos, basándose en los correspondientes indicadores de resultados y, en el caso de la BDT, esas evaluaciones se someten al Grupo Asesor. En el caso de la BR, los Jefes de Departamento comunican por escrito informes trimestrales al Director y a los otros Jefes de Departamento para realizar un examen de la gestión, y cuando el Grupo Asesor estudia el proyecto de Plan del año siguiente se le presenta un informe anual consistente en una refundición de esos informes trimestrales. Con todo, no hay ninguna referencia a evaluaciones trimestrales de la situación en los Planes Operacionales de la TSB. Como se señaló antes, los Planes Operacionales de la Secretaría General adolecen de una considerable insuficiencia de indicadores de resultados. Asimismo, los Inspectores señalan que no está previsto presentar informes al Consejo sobre la ejecución de los Planes Operacionales, pese a que la Resolución 72 encarga al Consejo la evaluación de los progresos realizados al respecto.

#### **D. Vinculación de la planificación estratégica, financiera y operacional**

97. En la Resolución 72 (Minneapolis, 1998) se exponen las razones que justifican la vinculación de la planificación estratégica, financiera y operacional en la UIT. El Secretario General y los Directores de las tres Oficinas se encargan de preparar Planes consolidados que reflejen esos vínculos, para que el Consejo realice el análisis anual, y éste está encargado de evaluar el progreso realizado en la vinculación de las funciones y en la ejecución de la planificación operacional<sup>71</sup>.

98. Sin embargo, determinar la existencia de vínculos válidos parece problemático ya que, como se dijo antes, en la Conferencia de Plenipotenciarios de 1998 se adoptó un Plan Estratégico para 1999-2003 sin evaluar sus repercusiones financieras. Además, tampoco se aprobó un Plan Financiero para el periodo 2000-2003. Como se señaló en la sección anterior, las diferencias en el tipo y la calidad de la información facilitada en los distintos Planes Operacionales, especialmente en el de la Secretaría General, parecen apuntar a la necesidad de armonizar esos Planes antes de pasar a vincular las distintas funciones de planificación. Por otra parte, es necesario ajustar los Planes Estratégicos y Financieros a un ciclo de cuatro años que, a su vez, debería adaptarse a los Planes Operacionales y al presupuesto dentro de un ciclo bienal.

99. El análisis de los Inspectores ha llevado a éstos a concluir que el proceso general de planificación carece de coherencia y cohesión. La Conferencia de Plenipotenciarios de 1998 intentó abordar el problema en la Resolución 72 y su anexo, pero la interpretación y las aplicaciones de las disposiciones son divergentes. El Secretario General ha puesto de relieve algunos de estos problemas en sus informes al Consejo de 1999 y 2000 sobre la vinculación de la planificación estratégica, financiera y operacional. En su informe de 1999, indica que "las diferencias existentes entre las actividades de las Oficinas y la Secretaría General así como entre las necesidades de sus Miembros y/o clientes parecen excluir la utilización de un formato normalizado de informe" para los Planes Operacionales<sup>72</sup>, opinión que no comparten los inspectores, como se dijo antes.

100. En el informe de 2000 del Secretario General se presentan propuestas de mejoras, en particular que el "Plan Financiero [refleje] los importantes objetivos estratégicos fijados en los Planes Estratégicos de forma más cuantificable", para elaborar ambos Planes con los Planes Operacionales<sup>73</sup>. En una propuesta de revisión del Reglamento Financiero se contempla una participación más estrecha de los Grupos Asesores de los Sectores en el proceso de planificación presupuestaria, lo cual contribuiría a estrechar el vínculo entre el presupuesto bienal y los Planes Operacionales anuales<sup>74</sup>. Asimismo, se prevé un "uso eficaz de indicadores de resultados que se puedan medir" en los Planes Operacionales. Sobre la base de las cuestiones analizadas en este capítulo y las conclusiones extraídas, los Inspectores apoyan las mejoras propuestas.

<sup>70</sup> En el informe al Consejo del Secretario General titulado "Vinculación de la planificación estratégica, financiera y operacional", C99/31, 3 de mayo de 1999, punto 1, se exponen las medidas y los elementos que han de incluirse en los Planes Operacionales de las Oficinas y la Secretaría General.

<sup>71</sup> "Vinculación de la planificación estratégica, financiera y operacional en la UIT", Resolución 72 (Minneapolis, 1998).

<sup>72</sup> "Vinculación de la planificación estratégica, financiera y operacional", informe del Secretario General, C99/31, 3 de mayo de 1999, punto 2.1.

<sup>73</sup> "Vinculación de la planificación estratégica, financiera y operacional", informe del Secretario General, C2000/EP/2, 16 de mayo de 2000, punto 4.

<sup>74</sup> "Modificación del Reglamento Financiero de la Unión", informe del Secretario General a la Comisión Permanente FI, C2000/16, 26 de mayo de 2000.

## VI GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

### A. Cometido del Secretario General

101. Como se señaló antes, con arreglo a lo estipulado por la Constitución y el Convenio, el Secretario General responde de la gestión global de los recursos de la Unión, incluidos los recursos humanos. Por otra parte, se encarga de designar al personal de las Oficinas de los Sectores "previa selección y a propuesta" del Director de la Oficina interesada, "aunque la decisión definitiva en lo que respecta a nombramientos y ceses corresponderá al Secretario General"<sup>75</sup>. Para cada Sector, el Convenio estipula que los respectivos Directores elegirán "al personal técnico y administrativo" de sus Oficinas, pero que su nombramiento lo hará "el Secretario General de acuerdo con el Director" y que "corresponderá al Secretario General decidir el último término..."<sup>76</sup>.

102. Cabría interpretar que la Constitución y el Convenio centralizan el proceso de formulación de decisiones en lo que concierne a los nombramientos del personal y otorgan considerables poderes al Secretario General. Lo que ocurre en la práctica es, sin embargo, un tanto diferente, ya que los Directores de las Oficinas son funcionarios de elección y quedan menos sujetos a los imperativos administrativos que corresponderían a una estructura unitaria. Por esta razón, el papel del Secretario General se ve reducido, de hecho, a la posibilidad de vetar. Por otra parte, la creación por el Secretario General de nuevos empleos que tengan un componente intersectorial haría necesario consultar al Comité de Coordinación y la experiencia adquirida recientemente indica que el consenso necesario puede no ser fácil de lograr. Así, pues, en la esfera de la gestión de los recursos humanos, la Constitución y el Convenio asignan ciertas atribuciones al Secretario General, sin por ello garantizarle los plenos poderes necesarios para llevar a cabo tales funciones. Además, con independencia de que los Directores de las Oficinas sean elegidos o designados, el Secretario General debería tomar en consideración sus recomendaciones en materia de nombramientos.

103. Una característica que comparten claramente las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es que sus órganos legislativos promulgan "artículos" para administrar a su personal. Estas normas consisten normalmente en directivas generales de política, basándose en las cuales el Jefe Ejecutivo expide "reglas" que, si bien son mucho más detalladas, deben estar en consonancia con dichos artículos. El ámbito y finalidad del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas son los siguientes:

*"En el Estatuto del Personal se enuncian las condiciones básicas de servicio y los derechos, deberes y obligaciones fundamentales de la Secretaría de las Naciones Unidas. En el Estatuto se fijan los principios generales de la*

*política de personal que debe seguirse en la dotación de personal y la administración de la Secretaría ... En su calidad de más alto funcionario administrativo, el Secretario General establecerá y hará aplicar, mediante un Reglamento del Personal las disposiciones compatibles con estos principios que considere necesarias."*<sup>77</sup>

104. Hay que señalar que los Estatutos del Personal de la UIT contemplan con un grado de detalle poco habitual la administración del personal de la Unión, lo que limita considerablemente la autoridad del Secretario General y alienta una microgestión por parte del Consejo. En opinión de los altos funcionarios entrevistados para preparar este informe, opinión con la que coinciden los Inspectores, esto va en contra de la eficacia de la gestión y administración del personal. Los Inspectores recomiendan que se proceda a examinar detalladamente los Estatutos y el Reglamento del Personal para: a) simplificarlos lo más posible y b) lograr un equilibrio entre las disposiciones de los Estatutos, que deberían abordar únicamente los amplios principios esenciales de la política de personal y las disposiciones del Reglamento, que debería promulgar debidamente autorizado el Secretario General, de conformidad con los principios consagrados en los Estatutos. La función de supervisión del Consejo en lo que concierne a la gestión de los recursos humanos de la Unión debería ejercerse con la asistencia de una comisión administrativa y financiera, cuya creación propusimos anteriormente, comisión que examinaría los informes del Secretario General que podría solicitar el Consejo en relación con la gestión de los recursos humanos.

### B. Equilibrio geográfico entre los sexos

105. La cuestión de la representación geográfica y el equilibrio entre ambos sexos en las categorías profesional y superior del personal de la Unión se contempla en los instrumentos básicos, pero no sin ambigüedad. La Constitución estipula que "se dará la debida importancia a la contratación del personal sobre una base geográfica lo más amplia posible", pero no aborda la cuestión del equilibrio entre hombres y mujeres<sup>78</sup>. Con todo, en el Convenio se señala que el Consejo "tomará las decisiones necesarias para conseguir una distribución geográfica equitativa del personal de la Unión, así como una representación también equitativa de la mujer ... y fiscalizará su cumplimiento", lo que constituye una declaración de política más expresa y general<sup>79</sup>.

106. En la Resolución 48 (Rev.Minneapolis, 1998), se señala que, cuando se cubran las vacantes mediante contratación internacional, se dé preferencia a los candidatos procedentes de regiones del mundo insuficientemente representadas, y teniendo en cuenta el equilibrio aconsejable entre personal femenino y

<sup>75</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 5, números 87 y 88.

<sup>76</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 12, número 182, artículo 15, número 206, artículo 18, número 226.

<sup>77</sup> ST/SBG/1999/5, 3 de junio de 1999, página 1.

<sup>78</sup> Constitución, Capítulo V, artículo 27, número 154.

<sup>79</sup> Convenio, Capítulo I, artículo 4, número 69.

masculino<sup>80</sup>. Las correspondientes condiciones se consignan en los anuncios de vacantes y las cartas a las administraciones que acompañan la distribución de tales anuncios, y los requisitos lingüísticos para los empleos pueden exonerarse cuando se trata de candidatos procedentes de los países en desarrollo. Sin embargo, en el informe del Secretario General al Consejo de 2000, se indicó que persiste el desequilibrio geográfico en la contratación dentro de la categoría profesional y superiores, y que la proporción de mujeres que llenaron vacantes a este nivel fue sólo del 29% en 1999<sup>81</sup>.

107. En las Naciones Unidas una parte de los empleos correspondientes a la categoría profesional queda sujeta a la distribución geográfica. Para lograr este objetivo se aplica a dichos empleos un sistema de intervalos deseables y de contratación a diversos niveles de ingreso demostrados en exámenes nacionales de participación abierta. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han adoptado bases similares para conseguir el objetivo mencionado y la DCI ha analizado los diferentes sistemas<sup>82</sup>. Las Naciones Unidas han adoptado, por su parte, políticas proactivas para garantizar el equilibrio entre hombres y mujeres<sup>83</sup>.

108. Pese a lo dispuesto en la Constitución y el Convenio sobre la necesidad de garantizar una distribución geográfica equitativa y la representación de las mujeres, los inspectores indican que la UIT no aplica una política sistemática para lograr estas metas. Por consiguiente, han recomendado que, para estar en condiciones de llevar a cabo sus funciones de establecimiento de políticas y supervisión antes descritas, el Consejo pida al Secretario General que le presente, para su examen y aprobación, un Plan de Acción y procedimientos destinados a mejorar la representación geográfica y de las mujeres en las categorías profesional y superior del personal de la UIT. Dicho Plan debería garantizar que no se comprometan los requisitos generales de competencia y eficacia profesionales.

### C. Aspectos del desarrollo de los recursos humanos

109. La situación de los contratos parece, por diferentes motivos, poco satisfactoria. Así, por ejemplo, una cuarta parte del personal trabaja con contratos de corta duración,

<sup>80</sup> "Gestión y desarrollo de los recursos humanos", Resolución 48 (Rev.Minneapolis, 1998).

<sup>81</sup> "Human resources management and development", Informe del Secretario General, C2000/EP/1, 17 de marzo de 2000, Anexo A.

<sup>82</sup> "Comparación de los diversos métodos utilizados para calcular la distribución geográfica equitativa en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/96/7, Ginebra, diciembre de 1996, documento transmitido a la Asamblea General con la signatura A/51/705, 4 de diciembre de 1996.

<sup>83</sup> Por ejemplo, se permite a las mujeres que cuenten con al menos un año de servicio y un contrato de cualquier tipo presentarse como candidatas internas a los empleos de nivel P-4 y superiores. En relación con ésta y otras iniciativas, véase "Special measures for the achievement of gender equality", referencia ST/AI/1999/9, 21 de septiembre de 1999.

siendo así que hay un gran número de vacantes. Aunque esto puede reflejar, entre otras cosas, las restricciones derivadas del propio tope a los gastos, menoscaba el cumplimiento eficiente de los programas y desmoraliza al personal. Además, la estructura federal de la Unión contribuye a ampliar las variaciones que caracterizan la tramitación de los contratos del personal, por el hecho de que resulta difícil aplicar políticas coherentes cuando ciertas decisiones en materia de empleos o contratación no se hacen basándose en directrices convenidas. Actualmente, se está preparando una política de contratos, a petición del Secretario General, que consultará al respecto con el Comité de Coordinación y el Comité Mixto Asesor, el cual se encarga de cuestiones de personal.

110. Otro problema tiene que ver con la movilidad del personal. En la Sede se ha registrado una limitada movilidad del personal entre las Oficinas y la Secretaría General, debido en parte a las calificaciones y experiencia especializadas que requieren los empleos disponibles en las Oficinas. Se ha registrado también escasa movilidad entre la Sede y las Oficinas Regionales. Esta inercia contradice la corriente de pensamiento actual sobre prácticas óptimas en la gestión de recursos humanos y los Inspectores han señalado una serie de iniciativas emprendidas recientemente por las Naciones Unidas para promover la movilidad del personal entre categorías laborales y lugares de destino.

111. Por lo que hace a la evaluación del desempeño de los miembros del personal, tras consultar con el Comité Mixto Asesor, el Secretario General aprobó recientemente el procedimiento propuesto por el Grupo de Trabajo sobre la evaluación del desempeño profesional, procedimiento que incluye un nuevo formulario de evaluación<sup>84</sup>. El nuevo sistema de evaluación se implementará progresivamente en la primera mitad de 2001. En este sentido, los Inspectores remiten a la UIT a los requisitos de aplicación eficaz definidos en un informe anterior de la UIT sobre el particular<sup>85</sup>.

### D. Asuntos administrativos

112. El Secretario General se encarga también de las disposiciones administrativas sobre recursos humanos, que son aplicadas en su nombre por el Departamento de Personal y Protección Social. La Unión sigue las prácticas del régimen común de las Naciones Unidas en la esfera de la gestión de los recursos humanos. De conformidad con el Convenio, el Consejo aprueba y revisa el Estatuto del Personal "de acuerdo con la práctica seguida por las Naciones Unidas y por los organismos especializados"<sup>86</sup>

<sup>84</sup> "New performance appraisal system", UIT, Orden de Servicio N° 01/02, 20 de febrero de 2001.

<sup>85</sup> "Hacia un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional en la Secretaría de las Naciones Unidas: requisitos para que se apliquen con éxito", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/94/5, Ginebra 1994, transmitido a la Asamblea General como documento con signatura A/49/219, 4 de agosto de 1994.

<sup>86</sup> Convenio, Capítulo 1, artículo 4 (números 63-68).

que aplican el régimen común de sueldos, asignaciones y pensiones. Con todo, los sueldos de los cinco funcionarios de elección de la Unión, se basan en una fórmula definida por la Conferencia y establecida en la Resolución 46 (Kyoto, 1994).

113. El Departamento de Personal y Protección Social se reestructuró el 1 de agosto de 2000 en dos Divisiones, a saber, la División de Administración de Personal y la División de Desarrollo de Recursos Humanos (HRD). El objetivo de esta nueva estructura es agrupar lógicamente las actividades básicas y establecer líneas claras de información, funciones adecuadamente definidas y una rendición de cuentas mejorada<sup>87</sup>. Las actividades de clasificación de empleos se han transferido a la división HRD, lo que es conforme con las tendencias prevaletentes en el régimen común de las Naciones Unidas de combinar la clasificación de los empleos con las aptitudes profesionales.

114. En opinión de muchos de los altos funcionarios entrevistados para preparar este informe, los procedimientos administrativos en materia de gestión de recursos humanos siguen siendo demasiado engorrosos y es necesario simplificarlos aún más. Ésta fue también la conclusión a la que llegó el Auditor Interno en un reciente informe de auditoría sobre la gestión de recursos humanos en la Unión<sup>88</sup>. Los procedimientos adolecen de un exceso de normativa reglamentaria, tienen poca flexibilidad, entrañan muchas fases y son muy laboriosos.

115. Como parte de esta simplificación, sería menester crear un sistema integrado de información sobre personal, que están discutiendo ya los funcionarios competentes de la Secretaría General. El sistema de información SAP se utiliza ya en el Departamento de Finanzas, que lo está promoviendo, así como en el Departamento de Servicios de Informática. Por otra parte, el Departamento de Personal y Protección Social se encuentra analizando sistemas alternativos. Los Inspectores apoyan la ampliación de un sistema integrado de información de gestión que abarque los temas financiero y de personal, y consideran que la eficiencia y la reducción de costos a que daría lugar la adopción de ese sistema habría de evaluarse cuidadosamente.

116. Durante sus entrevistas los Inspectores se percataron de la existencia de ciertas tensiones entre algunos de los altos funcionarios de las Oficinas y la Secretaría General, por una parte, y los del Departamento del Personal y Protección Social, por otra, lo que también sucede con frecuencia en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Esto puede reflejar hasta cierto punto una comprensible frustración ante los lentos procedimientos de contratación y los retrasos sobrevenidos a la hora de cubrir vacantes.

---

<sup>87</sup> "Reorganization of the Personnel and Social Protection Department", UIT; Orden de Servicio N° 00/10, 3 de agosto de 2000.

<sup>88</sup> "Gestión de recursos humanos en la UIT", Informe del Auditor Interno, 6 de septiembre de 2000, sección II.3.

## VII. SERVICIOS CENTRALIZADOS DE APOYO DE LA SECRETARÍA GENERAL

117. Hay tres Departamentos de la Secretaría General que proporcionan servicios centralizados de apoyo a las Oficinas de los Sectores, así como a la propia Secretaría General. No se han impugnado las economías resultantes de suministrar centralmente dichos servicios y los que los solicitan son firmes partidarios de los mismos. Sin embargo la eficiente prestación de algunos de ellos parece plantear ciertos problemas.

### A. Servicios de conferencias

118. Las funciones del Departamento de Conferencias abarcan la organización de conferencias y otras reuniones, el control de documentos, la edición de textos, la traducción, la composición de documentos (el pool), y los servicios de interpretación. No obstante, la preparación de originales técnicos la realizan unidades especializadas en las Oficinas. Se recurre a la contratación de personal temporero para un 30%, 50% y 100%, respectivamente, del trabajo de traducción, mecanografía e interpretación en las conferencias.

119. Se ha impulsado en gran medida la reducción del volumen y los costos de la documentación para las conferencias, asambleas y el Consejo y se han formulado al respecto propuestas concretas en una Resolución de la Conferencia de Plenipotenciarios de 1998, así como en algunos informes presentados por el Secretario General al Consejo<sup>89</sup>. Entre las medidas adoptadas, cabe citar la limitación de la distribución de documentos a los delegados en las reuniones y una mayor utilización del formato electrónico para la documentación. En un esfuerzo por recortar costos, el Departamento de Conferencias está considerando la oportunidad de introducir la traducción automática y se encuentra evaluando las posibilidades que brindan la traducción y la interpretación a distancia.

120. Como se señaló antes, los Inspectores asistieron a varias reuniones de la Unión y se dieron una idea directa de la gran calidad de la prestación de los servicios de conferencia. Son conscientes, sin embargo, de los problemas que se suscitan cuando los servicios prestados por otros órganos de la Secretaría afectan los resultados de los servicios de conferencia. El primero de estos problemas tiene que ver con la preparación de originales técnicos realizada en las Oficinas, especialmente en la BR y la TSB, ya que una falta de coordinación o la sugerencia de fronteras claras entre las funciones han hecho que se publiquen diferentes versiones de un documento, y que algunas de ellas hayan aparecido incluso en el sitio de la UIT en la web. La impresión y distribución de documentos para las conferencias y reuniones genera

también ciertas dificultades, ya que el suministro de estos servicios compete al Departamento de Servicios Comunes y la imprecisión de los límites entre diferentes funciones puede afectar el suministro eficaz del servicio. Por otra parte, se plantean interrogantes acerca de las responsabilidades.

### B. Servicios comunes

121. El Departamento de Servicios Comunes es el de mayor talla de la Secretaría General, ya que está integrado por una plantilla de 200 personas. El Departamento desempeña un gran número de funciones, entre las que cabe citar: logística (la mayor parte de las adquisiciones de la Unión, los servicios de seguridad, el mantenimiento de los edificios, etc.), producción de publicaciones, venta y comercialización de publicaciones, impresión y distribución, servicios de videoteca y archivo. El mantenimiento de los edificios y ciertas tareas de impresión se subcontratan. Algunos servicios son proporcionados conjuntamente con otras organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Ginebra (servicio médico, capacitación, valija diplomática), y la UIT también adquiere conjuntamente servicios con las Naciones Unidas en Ginebra, pero podría haber un mayor margen de maniobra en este sentido, habida cuenta del "nuevo marco" para los servicios del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra que la DCI recomendó recientemente en un informe<sup>90</sup>.

122. Los ingresos derivados de las publicaciones representan cerca del 40% del presupuesto del Departamento. Las actividades relacionadas con las publicaciones quedan sujetas a la recuperación de costos y los superávit que se obtienen por este concepto se abonan en la Cuenta de Provisión. Aproximadamente una tercera parte del volumen total de ventas se realiza a través del sitio de la UIT en la web y esta proporción va en aumento. Uno de los objetivos más importantes es mantener y mejorar la gran calidad de las publicaciones de la UIT en la web, pero la presentación en la web puede suscitar problemas, ya que el desempeño de esta tarea no se encuentra centralizado. Si bien el Departamento de Servicios Comunes presenta algunas de esas publicaciones en el sitio web, actualmente son las Oficinas las que incluyen en el sitio web la mayoría de las publicaciones (básicamente Recomendaciones). Ocasionalmente se ha tropezado con dificultades para controlar las versiones, es decir, para garantizar que sea la misma versión la que se venda a todos los clientes en el sitio web. Como ocurre en el caso del Departamento de Conferencias, este problema obliga a preguntarse sobre las funciones y responsabilidades de los proveedores de servicios en la Secretaría General y las Oficinas.

123. Tratándose de los documentos de conferencias, hay que señalar que durante nuestras entrevistas se

<sup>89</sup> Véase, por ejemplo, "Reducción del volumen y coste de la documentación de las conferencias de la UIT", Resolución 104 (Minneapolis, 1998); "Reducción del coste y el volumen de la documentación para las conferencias y las asambleas de la UIT y para el Consejo", Informe del Secretario General, C2000/12, abril de 2000.

<sup>90</sup> "Servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra. Parte I: Panorama general de la cooperación y la coordinación administrativas", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/98/4, Ginebra, 1998, Recomendación 1.

expusieron argumentos de peso que aconsejaban retener la impresión de la documentación en el Departamento de Servicios Comunes, a la vista de las economías que permite la impresión a gran escala en un taller centralizado. Se sugirió que las oscilaciones de la demanda podían abordarse más eficazmente, previendo los estrangulamientos y maximizando la utilización de las máquinas. Sin embargo, en el caso de las nuevas normas del UIT-T, en que el tiempo es un factor fundamental, sería razonable situar en el Departamento de Conferencias la unidad que se especializa en publicar rápidamente dichas normas.

### C. Servicios de informática

124. El Departamento de Servicios de Informática (IS) se encarga de la infraestructura de la información y las comunicaciones internas y externas de la UIT, así como de las aplicaciones asociadas. Cerca del 80% del personal del Departamento es de categoría profesional, lo que refleja la naturaleza técnica y especializada de su trabajo. Las funciones son realizadas por cinco Divisiones que se encargan, respectivamente, de la gestión del computador y las redes, los sistemas de ofimática, el intercambio de información, las aplicaciones de bases de datos y los sistemas administrativos.

125. La estipulación consignada en las directrices correspondientes al proyecto de presupuesto de la Unión para 2002-2003, en virtud de la cual se reducirían los recursos solicitados en un 3%, con el fin de mantener los límites impuestos a los gastos, afecta muy considerablemente al Departamento de Servicios de Informática. Esto obedece en parte a que el Departamento debe hacer frente a un gran incremento de las contribuciones de jubilación, debido al elevado porcentaje que supone su plantilla profesional y a la reevaluación del dólar estadounidense. Por otra parte, la creciente demanda de servicios que entrañan las tecnologías de información y comunicación limita el margen de maniobra del Departamento para recortar personal. En el proyecto de presupuesto ordinario para el Departamento está previsto reducir servicios por contrata y adquisiciones.

126. En el bienio 2002-2003 la UIT requerirá emprender más proyectos de tecnología de la información y la comunicación, que no se han incluido en el presupuesto ordinario previsto para esta esfera de actividades. Al menos dos de estos proyectos tienen carácter urgente, nos referimos al reemplazamiento de la red de área local y al nuevo sistema de copias de seguridad y archivos. Algunos de nuestros entrevistados indicaron que no podía garantizarse la integridad de los sistemas de información de la UIT en caso de producirse averías catastróficas en los mismos, si no se financiaban adecuadamente las mejoras mencionadas. En el proyecto de presupuesto para el Departamento IS se han incluido otros tres proyectos especiales, a saber: revisión automática de las aplicaciones y los servicios de red, gestión informatizada de los componentes de red y nuevos sistemas de gestión de recursos humanos y compras. Los cinco proyectos precitados representan un total

presupuestario adicional de unos 4,5 millones CHF y los Inspectores entienden que se encuentra en estudio una propuesta encaminada a establecer un fondo especial para la IT.

127. Las divergencias de opinión entre consumidores y programadores de servicios acerca de la elección óptima de productos y servicios pueden plantear un problema en la provisión centralizada de servicios de apoyo. Éste parece ser concretamente el caso de los sistemas de información y puede fragmentar el desarrollo de los sistemas. A este respecto, cabe citar el propuesto sistema de gestión de recursos humanos de la UIT. Como se señaló antes la Secretaría está discutiendo la ampliación del sistema SAP, que ya se está utilizando en la gestión financiera, a la gestión de los recursos humanos.

128. Por otra parte, las Oficinas están desarrollando soporte lógico de manera independiente del Departamento de Servicios de Información. En la BR, por ejemplo, existen tres Divisiones encargadas de desarrollar programas informáticos, una de ellas, para las aplicaciones terrestres y las otras dos para las aplicaciones espaciales. Esto refleja en parte la naturaleza especializada del desarrollo de sistemas en el UIT-R, pero tiene también un aspecto histórico, ya que el Departamento del Computador se estableció originalmente en la IFRB. Aunque en el pasado la BR y el Departamento IS han colaborado para ejecutar proyectos de desarrollo de soporte lógico técnico, todo parece indicar que la BR preferiría encargarse exclusivamente de esos proyectos. Los desacuerdos podrían suscitarse a la hora de preparar sistemas de índole más general o administrativa.

129. La TSB depende en gran medida del Departamento IS para la prestación de servicios de formación, incluido el desarrollo de programas para las aplicaciones técnicas. Aunque existen buenas relaciones de cooperación entre los dos órganos, que podrían colaborar más para definir y ejecutar proyectos, el presupuesto limita las posibilidades del Departamento IS. La cooperación entre la BDT y el Departamento IS parece ser, en cambio, más reducida. La BDT suele considerar que se consulta poco a los usuarios antes de introducir los sistemas informáticos. Otro problema es el del apoyo IS a las oficinas regionales, ya que la BDT no está en condiciones de transferir empleos especializados en IT al Departamento IS para atender a esta necesidad.

130. La posición general del Departamento IS es que, si bien el apoyo a los usuarios puede descentralizarse, en el caso del desarrollo de sistemas, la centralización es la única forma de evitar duplicaciones en el trabajo. Hay, sin embargo, estrictas limitaciones presupuestarias, un número relativamente alto de vacantes de personal superior, lo que limita los servicios que el Departamento IS podría ofrecer a las Oficinas y a otros Departamentos de la Secretaría General.

## VIII. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN

### A. Supervisión interna

131. La auditoría interna es un mecanismo de gestión relativamente reciente en la UIT. Atendiendo a una recomendación del Auditor Externo, en el mandato de la Unidad de Planificación Estratégica (SPU), se incluyó una función de auditoría interna, junto con las funciones de planificación estratégica y análisis operacional, que había recomendado el Comité de Alto Nivel. La SPU se estableció en 1991, pero el empleo de Auditor Externo quedó vacante por aquellas fechas debido a limitaciones presupuestarias. En 1997 se fusionó la SPU con la Unidad de Asuntos Exteriores, y una reatribución de recursos permitió designar al primer Auditor Interno con el grado de P.4.

132. En 1999, el Secretario General definió una Carta de Auditoría Interna en la Orden de Servicio N° 10, en la que se estableció el mandato del Auditor Interno, se especificó que dicho empleo dependería directamente del Secretario General, y se establecieron las funciones y el ámbito de actividades que le correspondían (auditoría, inspección e investigación), así como las correspondientes prerrogativas y relaciones e información<sup>91</sup>. La principal misión del Auditor Interno es realizar auditorías administrativas para ayudar al Secretario General y a otros funcionarios de elección a desempeñar sus funciones más eficazmente. Basándose en las instrucciones escritas que curse a dicho efecto al Secretario General, el Auditor Interno puede realizar también investigaciones sobre alegaciones o presunciones de fraude o mala gestión.

133. Según se especifica en la Carta mencionada, el Auditor Interno programa, organiza e implementa un programa detallado de auditoría interna. En consulta con el Comité de Coordinación, el Secretario General define el ámbito general de dicho programa. A continuación, el Auditor Interno determina cuáles son las operaciones y actividades específicas que deben verificarse y prepara un plan de trabajo con miras a su aprobación por el Secretario General. El Auditor Interno está obligado a comunicar al Secretario General los resultados de los exámenes de verificación, lo que incluye los comentarios de los administradores interesados, así como a supervisar la aplicación de las recomendaciones del informe de auditoría para cerciorarse de que se tomen medidas eficaces al respecto dentro de un plazo razonable.

134. Con arreglo a la Carta, el Auditor Interno prepara para el Secretario General un informe anual de las actividades, pero no es necesario que someta este informe al Consejo. Con todo, el primer informe del Auditor Interno, correspondiente al periodo 1998-1999, fue presentado por el Secretario General al Consejo de 2000

como documento de información<sup>92</sup>. De este informe se desprende que, pese a haberse adoptado medidas en ciertas esferas para aplicar a las recomendaciones del Auditor Interno, en otras dicha aplicación se había retrasado debido a una serie de limitaciones presupuestarias (por ejemplo, en la producción de manuales financieros y de procedimientos administrativos), o como consecuencia de la necesidad de realizar más estudios y análisis (por ejemplo, sobre delegación de poderes en cuestiones administrativas y financieras).

135. Los Inspectores se han percatado de que ha habido cierta resistencia por parte de algunos funcionarios de la Unión al desempeño de la función de auditoría interna, especialmente en las primeras etapas de su introducción. Las entrevistas sugieren que esta actitud sigue prevaleciendo en algunas partes de la Unión, lo que puede ser un obstáculo a la aplicación eficaz de la recomendación del Auditor Interno. Para dar a la función de auditoría interna una mayor independencia y más peso, así como para aumentar su eficacia como mecanismo de gestión, los inspectores recomiendan que el Auditor Interno presente al Consejo por conducto del Secretario General un informe consolidado anual con o sin comentarios del Secretario General.

136. Los Inspectores consideran que es necesario reforzar la función de auditoría interna, pues no es suficiente el número ni el grado de los miembros del personal que la desempeñan, lo que reduce su credibilidad y eficacia. En anteriores informes sobre responsabilidades y supervisión de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, la DSI se opuso a que la función de supervisión se realizara de forma "barata"<sup>93</sup>. La UIT es la única organización del Sistema de las Naciones Unidas en que el Auditor Interno es un funcionario de grado P.4 y en otras organizaciones estas funciones se desempeñan al nivel P.5. Entendemos que en el marco del proyecto de presupuesto para 2002-2003 se ha formulado una propuesta para establecer otro empleo de la categoría profesional y un empleo a tiempo completo de servicios generales que reemplazaría el actual empleo a medio tiempo. Los Inspectores apoyan esta propuesta y recomendarían que se aumentara de categoría el empleo de Auditor Interno.

137. Aparte de la auditoría y la inspección, la supervisión interna abarca las funciones de control y evaluación. Como se señaló en el Capítulo V, el control y

<sup>91</sup> "Internal Audit Charter", UIT, Orden de Servicio N° 10, 8 de junio de 1999.

<sup>92</sup> "Informe sobre la auditoría interna", Informe del Secretario General, C2000/EP/17, 26 de junio de 2000.

<sup>93</sup> "Rendición de cuentas y supervisión a la Secretaría de las Naciones Unidas", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/93/5, Ginebra, 1993, de 12 de octubre de 1993; documento transmitido a la Asamblea General con la signatura A/48/420; y "Hacia un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional en la Secretaría de las Naciones Unidas: Requisitos para que se aplique con éxito", Partes I y II, JIU/REP/95/2, Ginebra, 1995, documento transmitido a la Asamblea General con las signaturas A/50/503, 25 de octubre de 1995 y A/50/503/Add.1, 2 de noviembre de 1995.

la evaluación se facilitarían ampliando el enfoque basado en el resultado de la presupuestación en la Unión, así como los correspondientes indicadores de resultados. Los Inspectores piensan que con el tiempo se requerirá un empleo adicional de supervisión para ocuparse de la supervisión y evaluación, preferiblemente en una unidad de supervisión interna consolidada.

138. Asimismo, preocupa a los Inspectores que, si bien en la Carta de Auditoría Interna se estipula un mandato para la función de investigación, el trabajo de investigación haya consistido básicamente en exámenes de los desembolsos financieros sobrevenidos durante una auditoría. El poder de iniciar investigaciones corresponde al Secretario General, y actualmente no existe ningún mecanismo oficial que permite al personal un contacto confiadamente con el Auditor Interno para comunicar a éste informes o alegaciones de fraude o malversaciones. Los inspectores alientan a crear dicho mecanismo. En un reciente informe de la DIC se identificaron los problemas a que se enfrentan las organizaciones más pequeñas del sistema de las Naciones Unidas en cuanto al desempeño de la función de investigación<sup>94</sup>. En el informe se recomendaba que los Jefes Ejecutivos de esas organizaciones preparen una lista de riesgos en toda su organización, la índole de sus trabajos y la calidad de sus controles internos, para determinar la necesidad de contar con un servicio profesional de investigación. Los Inspectores instan a la UIT a emprender dicho estudio.

### **B. Supervisión externa**

139. La Oficina Central de Auditoría de la Confederación hace las veces de Auditor Externo de la Unión. La Oficina presta sus servicios de manera gratuita y permanente, de conformidad con el acuerdo de Sede firmado con la UIT en el momento de su creación. La principal tarea del Auditor Externo es realizar una auditoría anual de las cuentas de la UIT y las cuentas de las exposiciones y foros TELECOM, y presentar sus resultados al Consejo en forma de un informe detallado en el que se identifican los problemas descubiertos en el curso de la auditoría. El informe del Auditor Externo incluye normalmente las respuestas a las preguntas que formula la Secretaría.

140. Aparte de la inspección y certificación de las cuentas, en los informes del Auditor Externo se abordan normalmente los diferentes aspectos de las prácticas y procedimientos de gestión financiera de la Secretaría, especialmente cuando el Reglamento Financiero no se aplique adecuadamente o que se designen o financien inadecuadamente los procedimientos de control.

141. Como se indicó en el párrafo 8, la Dependencia Común de Inspección se encarga de la supervisión externa del sistema de las Naciones Unidas. La Dependencia está integrada por 11 Inspectores que representan diferentes

grupos geográficos y es asistida en sus tareas por una secretaría. Gracias a sus funciones de inspección y evaluación, los Inspectores deben cerciorarse de que las actividades emprendidas por las organizaciones de las Naciones Unidas se efectúan de la forma más económicamente posible. Los Inspectores deben formular opiniones independientes encaminadas a mejorar la gestión y los métodos de trabajo, principalmente en informes y recomendaciones sin carácter vinculante y dirigidos a los órganos legislativos y/o a los jefes ejecutivos de las organizaciones. Esos informes pueden centrarse en una sola organización, como es el caso del presente informe sobre la UIT, o abarcar varias organizaciones o incluso todo el sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, la Dependencia puede preparar notas y cartas confidenciales a los jefes ejecutivos. La Dependencia elabora un programa anual de trabajo, basándose en las solicitudes que le cursan los Estados Miembros -normalmente a través de los órganos legislativos de las organizaciones-, las sugerencias de los jefes ejecutivos o las propias iniciativas de los Inspectores.

### **C. Responsabilidad compartida en cuanto a la supervisión**

142. En un informe la DIC destacó recientemente el concepto de colaboración en el desempeño de la función de supervisión, entendiéndose por ello que la supervisión eficaz del sistema de las Naciones Unidas requiere la asociación de los Estados Miembros, los funcionarios administrativos de alto nivel de las secretarías, incluidos los funcionarios encargados de la supervisión interna, y los mecanismos de supervisión externa<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> "Strengthening the investigations function in United Nations system organizations", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/2000/9, Ginebra, 2000.

<sup>95</sup> "Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/98/2, Ginebra, 1998, documento transmitido a la Asamblea General con la signatura A/53/171, 9 de julio de 1998.

## ANEXO

**Prácticas y procedimientos para la elección y nombramiento de funcionarios de alto nivel  
de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

| <b>A - PROGRAMAS, FONDOS Y OFICINAS DE LAS NACIONES UNIDAS</b> |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
| <b>ORG.</b>  | <b>FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN</b>   | <b>PERIODO DEL NOMBRAMIENTO</b>   | <b>FUNCIONARIOS DESIGNADOS</b>   | <b>PERIODO DEL NOMBRAMIENTO</b>   |
| <b>NACIONES UNIDAS</b>   | Secretario General elegido por la Asamblea General por recomendación del Consejo de Seguridad <sup>1</sup> .  | Cinco años, renovable.  | Secretarios Generales adjuntos y Subsecretarios Generales designados por el Secretario General con arreglo al Reglamento del Personal <sup>2</sup> .   | Normalmente cinco años, a reserva de prolongación o renovación.               |
| <b>OACNUDH</b>   |   |   | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos designado por el Secretario General de las Naciones Unidas, nombramiento que debe aprobar la Asamblea General <sup>3</sup> . | Cuatro años, renovable una sola vez.  |
| <b>UNCTAD</b>  |   |   | Secretario General de la UNCTAD designado por el Secretario General de las Naciones Unidas tras confirmación de la Asamblea General <sup>4</sup> .   | Ampliación del periodo de conformidad con las disposiciones del nombramiento. |
| <b>PNUD</b>  |   |   | Administrador designado por el Secretario General de las Naciones Unidas, tras consulta con los miembros de la Junta Ejecutiva del PNUD y confirmación de la Asamblea General <sup>5</sup> .   | Cuatro años, renovable.   |
| <b>PNUMA</b>   | Director Ejecutivo elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas <sup>6</sup> .   | Cuatro años, renovable.   |  |   |
| <b>OACNUR</b>  | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados elegidos por la Asamblea General a propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas <sup>7</sup> . | Variable, dependiendo, entre otras cosas, de la fecha en que la Asamblea General haya autorizado la prosecución del periodo de Oficina B del actual titular | Alto Comisionado adjunto designado por el Alto Comisionado (entre candidatos de nacionalidad distinta a la suya).  | El periodo coincide con el del Alto Comisionado.                              |

**A - PROGRAMAS, FONDOS Y OFICINAS DE LAS NACIONES UNIDAS (cont.)**

| <b>ORG.</b>   | <b>FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN</b> | <b>PERIODO DEL NOMBRAMIENTO</b> | <b>FUNCIONARIOS DESIGNADOS</b>  | <b>PERIODO DEL NOMBRAMIENTO</b>  |
|---------------|---------------------------------|---------------------------------|---|--|
| <b>OOPS</b>   |                                 |                                 | Comisionado General designado por el Secretario General de las Naciones Unidas en consulta con los Gobiernos representados en la Comisión Consultiva del Organismo <sup>8</sup> .   | No especificado.   |
| <b>UNICEF</b> |                                 |                                 | Director Ejecutivo designado por el Secretario General de las Naciones Unidas en consulta con la Junta Ejecutiva del UNICEF <sup>9</sup> .<br><br>Directores Ejecutivos Adjuntos designados por el Secretario General de las Naciones Unidas, basándose en la recomendación del Director Ejecutivo.   | Cuatro años, renovable.  |
| <b>FNUPA</b>  |                                 |                                 | Director Ejecutivo (Secretario General Adjunto) designado por el Secretario General de las Naciones Unidas tras consultar con la Junta Ejecutiva del FNUPA.<br><br>Directores Ejecutivos Adjuntos (Subsecretarios Generales) designados por el Secretario General de las Naciones Unidas, basándose en la recomendación del Director Ejecutivo.   | Duración determinada, normalmente por un periodo de dos años, a reserva de una reservación de tipo B no sujeta a limitaciones. |
| <b>PMA</b>    |                                 |                                 | Director Ejecutivo (Secretario General Adjunto) designado conjuntamente por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO, tras consultar con la Junta Ejecutiva.<br><br>Funcionarios superiores con grado superior a D-2 designados por el Director Ejecutivo en acuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO y en consulta con los miembros de la Junta Ejecutiva. | Cinco años, renovable sólo una vez.  |

**A - PROGRAMAS, FONDOS Y OFICINAS DE LAS NACIONES UNIDAS (cont.)**

| <b>ORG.</b>   | <b>FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN</b> | <b>PERIODO DEL NOMBRAMIENTO</b> | <b>FUNCIONARIOS DESIGNADOS</b>   | <b>PERIODO DEL NOMBRAMIENTO</b>            |
|---------------|---------------------------------|---------------------------------|--|--|
| <b>UNU</b>    |                                 |                                 | Rector designado por el Secretario General de las Naciones Unidas tras consulta con el Director General de la UNESCO y previa aprobación del Consejo, basándose en la recomendación del Comité de Nombramientos (integrado por el Presidente del Consejo, un representante del Secretario General de las Naciones Unidas y un representante del Director General de la UNESCO) <sup>10</sup> . | Normalmente cinco años, renovable una vez. |
| <b>CIC</b>    |                                 |                                 | Director Ejecutivo designado a nivel de Secretario General Adjunto por el Secretario General de las Naciones Unidas, basándose en la recomendación conjunta de los Jefes Ejecutivos de los órganos de los que depende el CIC, a saber, el Secretario General de la UNCTAD y el Director General de la Organización Mundial del Comercio.   |  |
| <b>UNITAR</b> |                                 |                                 | Director Ejecutivo designado por el Secretario General de las Naciones Unidas, tras consultar con la Junta de Consejeros <sup>11</sup> .   | No especificado.                           |

**B - ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA**

| <b>ORG.</b>   | <b>FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN</b>   | <b>PERIODO</b>   | <b>FUNCIONARIOS DESIGNADOS</b>   | <b>PERIODO</b>   |
|---------------|---|--|--|--|
| <b>OIT</b>    | Director General elegido por los miembros del Consejo de Administración (para ello se requiere una mayoría de más del 50%, que de no obtenerse hará que el Consejo de Administración aplase la elección y fije un nuevo plazo para la presentación de candidaturas) <sup>12</sup> . | Cinco años, con posibilidad de renovación por un periodo o periodos de cinco años, según lo decida el Consejo de Administración. Ninguna ampliación excederá de cinco años <sup>13</sup> . | Director General Adjunto, Subdirector General, y Tesorero Contralor de Finanzas, designados por el Director General previa consulta con la Mesa del Consejo de Administración <sup>14</sup> .<br><br>Además, el Director General puede designar a un Director General Adjunto Principal, en cuyo caso esta designación será efectuada previa consulta con la Mesa del Consejo de Administración y con el acuerdo del Consejo de Administración <sup>15</sup> . | Por un periodo no superior a cinco años. Renovable indefinidamente. Ninguna ampliación excederá de cinco años. <sup>16</sup>   |
| <b>FAO</b>    | Director General designado por la Conferencia (se requiere mayoría absoluta) <sup>17</sup> .  | Seis años, renovable.  | Director General Adjunto designado por el Director General a reserva de la confirmación del Consejo <sup>18</sup> .  |  |
| <b>UNESCO</b> | Director General propuesto por el Consejo Ejecutivo y designado por la Conferencia General, con arreglo a las condiciones que la Conferencia apruebe <sup>19</sup> .  | Seis años, renovable.  | Directores de Asuntos Jurídicos y Supervisión Interna designados por el Director General tras consulta con el Consejo Ejecutivo  |  |
| <b>OACI</b>   |   |  | Secretario General designado por el Consejo, luego de examinar todas las candidaturas presentadas por los Estados, incluida la del Secretario General, en caso de que se presente a un nuevo mandato <sup>20</sup> .<br><br>Funcionarios de nivel D-2 (5 en total) designados por el Secretario General, basándose en el asesoramiento de una Comisión ad hoc creada por el Consejo (Comisión en la que figuran miembros del Consejo).                         | De tres a cinco años especificado; la duración exacta del periodo será determinada por el Consejo en cada caso.<br><br>Plazo fijo de tres a cinco años; la duración exacta del periodo será fijada en el momento del nombramiento. |

| <b>B - ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA (cont.)</b> |  |  |   |                |
|--|--|--|---|----------------|
| <b>ORG.</b>  | <b>FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN</b>  | <b>PERIODO</b>   | <b>FUNCIONARIOS DESIGNADOS</b>  | <b>PERIODO</b> |
| <b>UPU</b>   | Director General y Director General Adjunto elegidos por el Congreso <sup>21</sup> .   | Un mínimo de cinco años (para un periodo comprendido entre dos Congresos sucesivos), renovable una sola vez. | Subdirector General (D-2) designado por el Director General desde 1999. Antes de esa fecha, el Subdirector General era nombrado por el Consejo de Administración <sup>22</sup> .  |                |
| <b>OMM</b>   | Secretario General designado por el Congreso <sup>23</sup> .   | Cuatro años, renovable dos veces.  |   |                |
| <b>OMPI</b>  | Director General designado por la Asamblea General de la OMPI a propuesta del Comité de Coordinación <sup>24</sup> .         | Seis años, renovable una vez.  | Directores Generales Adjuntos designados por el Director General, tras aprobación del Comité de Coordinación <sup>25</sup> .<br><br>Subdirectores Generales, funcionarios D-2 y D-1, designados por el Director General habida cuenta del dictamen del Comité de Coordinación <sup>26</sup> . |                |
| <b>FIDA</b>  | Presidente designado por el Consejo de Gobernadores (por mayoría de dos tercios) <sup>27</sup> .                             | Cuatro años, renovable una vez.  | Vicepresidente designado por el Presidente.   |                |
| <b>ONUDI</b>   | Director General designado por la Conferencia General por recomendación de la Junta de Desarrollo Industrial <sup>28</sup> . | Cuatro años, renovable una vez.  |   |                |
| <b>OIEA</b>  | Director General designado por la Junta de Gobernadores con aprobación de la Conferencia General                             | Cuatro años, renovable.  |   |                |

**B - ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA (cont.)**

| <b>ORGANIZA-<br/>CIÓN</b> | <b>FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN</b>   | <b>PERIODO</b>  | <b>FUNCIONARIOS DESIGNADOS</b>  | <b>PERIODO</b>                 |
|---------------------------|---|---|---|--------------------------------|
| <b>OMS</b>                | Director General designado por la Asamblea Mundial de la Salud a propuesta del Consejo Ejecutivo, en las condiciones que la Asamblea Mundial de la Salud pueda determinar <sup>30</sup> . | Cinco años, renovable una vez.  | Directores Regionales para las seis regiones de la OMS designados por el Consejo Ejecutivo en acuerdo con los Comités Regionales <sup>31</sup> .<br><br>Auditor Externo designado por el Director General tras consulta con el Comité Ejecutivo <sup>32</sup> . | Cinco años, renovable una vez. |
| <b>UIT</b>                | Secretario General, Vicesecretario General y tres Directores de Oficinas elegidos por la Conferencia de Plenipotenciarios <sup>33</sup> .   | Periodo determinado por la Conferencia de Plenipotenciarios en el momento de la elección del interesado - normalmente cuatro años, renovable una vez. |   |                                |

## NOTAS

- 1 Artículos 97 y 101 de la Carta a las Naciones Unidas.
- 2 Estatuto del personal de las Naciones Unidas, artículo 4.4.
- 3 Resolución de la Asamblea General 48/141, párrafo 2(b) de 20 de diciembre de 1993.
- 4 Resolución de la Asamblea General 1995 (XIX), sección II, párrafo 27 de 30 de diciembre de 1964.
- 5 Resolución 1240 de la Asamblea General (XIII), Parte B de 14 de octubre de 1958.
- 6 Resolución 2297 de la Asamblea General (XXVII), Parte II, de 15 de diciembre de 1972.
- 7 Resolución 428 de la Asamblea General (V) de 14 de diciembre de 1950.
- 8 Resolución 302 de la Asamblea General (IV) de 8 de diciembre de 1949.
- 9 Resolución 57 de la Asamblea General (I) de 11 de diciembre de 1946.
- 10 Resolución 3081 de la Asamblea General (XXVIII) de 6 de diciembre de 1973, artículo V de la Carta a las Naciones Unidas.
- 11 Artículo IV, párrafo 2, de los Estatutos del UNITAR.
- 12 Reglas aplicables a la elección del Director General (adoptado por el Consejo Gobernador el 23 de junio de 1988), Documento GB.240/18/24/D.1, párrafo 11.
- 13 Estatuto del Personal de la OIT, artículo 4.6, párrafo (a).
- 14 Estatuto del Personal de la OIT, artículo 4.2, párrafo (b).
- 15 Estatuto del Personal de la OIT, artículo 4.2 párrafo (c).
- 16 Estatuto del Personal de la OIT, artículo 4.6, párrafo (b).
- 17 Constitución de la FAO, artículo VII, párrafo 1; Reglas Generales de la FAO, sección C, Regla XXXVI.
- 18 Reglas Generales de la FAO, sección C, Regla XXXIX.
- 19 Constitución de la UNESCO, artículo VI, párrafo 2; Reglamento Interno de la Conferencia General, Capítulo C, subcapítulo XI, artículo 58 y subcapítulo XIX, artículo 105.
- 20 Convenio de la OACI, artículos 54(h), 58 y 59.
- 21 Reglamento General de la UPU, artículo 109 y Reglamento Interno del Congreso de la UPU, artículo 22.
- 22 Reglamento General de la UPU, artículo 110.
- 23 Convenio de la OMM, artículo 21; Reglamento General de la OMM, sección VI, artículos 196 a 199.
- 24 La designación del Director General está contemplada en el artículo 9(3) del Convenio de la OMPI. En su reunión de septiembre de 1998 la Asamblea General de la OMPI convino en adoptar textos para modificar el proceso de elección o de designación de altos funcionarios (Documento WO/GA/23/6 de 9 de septiembre de 1998). Los textos enmendados se indican en el siguiente cuadro, pero aún no han quedado reflejados en el artículo 9(3) del Convenio de la OMPI.

- 25 Convenio de la OMPI, artículo 9(7).
- 26 Estatutos del Personal de la OMPI, artículo 4.8(a).
- 27 Convenio constitutivo de la FIDA, sección 8, artículo 6.
- 28 Constitución de la UNIDO, artículo 11; Reglamento Interno de la Junta de Desarrollo Industrial, artículo 61; y  
Reglamento Interno de la Conferencia General, artículos 103 y 104.
- 29 Estatuto del OIEA, Artículo VII, párrafo A.
- 30 Constitución de la OMS, artículo 31; Reglamento Interno del Consejo Ejecutivo, artículo 52; Resolución del  
Consejo Ejecutivo EB97.R 10 de enero de 1996; Consejo Ejecutivo, decisión EB100(7) de mayo de 1997 y el  
Reglamento Interno de la Asamblea Mundial de la Salud, artículos 108 a 112.
- 31 Constitución de la OMS, artículo 52; Reglamento Interno de los Comités Regionales.
- 32 Reglamento Financiero de la OMS, artículo 117.3.
- 33 Constitución de la UIT, artículo 8, número 55; Convenio de la UIT, artículo 2, número 13.
-