



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/36/432
14 septiembre 1981
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

Trigésimo sexto período de sesiones
Temas 104 y 107 del programa provisional*



DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

CUESTIONES RELATIVAS AL PERSONAL

Posibles opciones en materia de política de personal

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el texto del informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Posibles opciones en materia de política de personal" (JIU/REP/81/11).

* A/36/150.

POSIBLES OPCIONES EN MATERIA DE POLITICA DE PERSONAL

Informe sobre el concepto de carrera, la promoción de las perspectivas de carrera y los tipos de nombramiento, solicitado a la Dependencia Común de Inspección en virtud de la resolución 35/210 de la Asamblea General

por Maurice Bertrand

Moustapha Ould Khalifa

Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 7	5
<u>Parte I</u>		
Situación actual de la administración pública internacional: la falta de un sistema coherente	8 - 33	7
A. El debate ideológico y político	9 - 15	7
B. Falta de un sistema coherente de administración y contratación de personal	16 - 27	10
Contratación	18 - 20	10
Los sistemas de calificación y de ascenso	21 - 22	11
Falta de sistemas de promoción de las perspectivas de carrera	23	12
Falta de una definición convenida de los diversos cuadros de personal	24 - 25	12
Falta de método en la concesión de los diversos tipos de contrato	26 - 27	13
C. Insuficiencia de los resultados logrados por las reformas en curso	28	14
D. Necesidad de una visión de conjunto	29 - 33	15

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
<u>Parte II</u>		
Posibles opciones entre los distintos sistemas de administración pública internacional	34 - 85	17
A. Los sistemas de personal en algunas organizaciones internacionales	34 - 37	17
B. Primera decisión: el concepto de carrera y sus consecuencias	38 - 45	19
C. Segunda decisión: determinación de la proporción entre el personal de carrera y el que no lo es	46 - 55	22
D. Tercera decisión: definición de los grupos ocupacionales . .	56 - 71	27
E. Otras cuestiones que exigen adoptar decisiones y realizar estudios complementarios	72 - 84	32
Promoción de las perspectivas de carrera: establecimiento de planes de carrera, capacitación y rotación	73 - 75	32
Métodos de calificación	76	33
Mecanismos que permiten asegurar las posibilidades de ascenso	77 - 80	33
Definición de los diversos cuadros de funcionarios	81 - 82	35
Definición de la estructura de los puestos en función de los programas	83 - 84	36
F. Resumen de las decisiones que debería adoptar la Asamblea General	85	37
CONCLUSION	86 - 87	42

INDICE (continuación)

Anexos

- I. Cooperación entre la DCI y la CAPI en la preparación de los dos informes solicitados en la resolución 35/210 de la Asamblea General
- II. Principales recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección y de la Comisión de Administración Pública Internacional en materia de política de personal
- III. Duración de los servicios de los funcionarios del cuadro orgánico con nombramientos de plazo fijo
- IV. Evolución de los porcentajes de nombramientos de plazo fijo 1966-1980
- V. Características esenciales de los sistemas de personal de algunas organizaciones internacionales
- VI. La combinación de grados
- VII. Los tipos de nombramientos

INTRODUCCION

Las dificultades con que actualmente se tropieza en relación con los problemas de carrera, los tipos de nombramiento y la definición de los grupos ocupacionales muestran que no se trata sólo de cuestiones técnicas sino que se ha vuelto indispensable aclarar los problemas de personal en su totalidad, lo que supone opciones políticas.

1. El mandato otorgado a la Dependencia Común de Inspección (DCI) y la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) por la Asamblea General en su resolución 35/210 consistía en que "someta a un mayor estudio las cuestiones de los conceptos de carrera, tipos de nombramiento y promoción de las perspectivas de carrera y cuestiones conexas, y que presenten informes por separado

sobre el particular a la Asamblea General en su trigésimo sexto período de sesiones".

2. El tiempo de que se dispuso para preparar esos dos informes no permitió realizar un estudio suficientemente detallado de los problemas difíciles que se planteaban y poder llegar así a conclusiones definitivas 1/. Los representantes de varias organizaciones preguntaron si debía considerarse que esos informes se referían sólo a las Naciones Unidas o al sistema de las Naciones Unidas en su totalidad. Los problemas de principio que se habían de estudiar afectaban evidentemente a todas las organizaciones. Era difícil que la CAPI tomara una posición sobre el concepto de carrera o los tipos de nombramiento para un solo organismo y la DCI tenía la misma dificultad. En esas condiciones, habría sido necesario celebrar consultas oficiales, para lo cual el Comité Administrativo de Coordinación habría tenido que tomar una posición y habría requerido mucho más tiempo que el disponible. Aunque la DCI distribuyó documentos de trabajo preliminares en los meses de abril y mayo, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas estimó que no estaba en condiciones de formular observaciones oficiales sobre esos documentos. El proyecto de informe de la CAPI, preparado por su secretaría, se transmitió a los inspectores pocos días antes de la sesión del 16 de julio de 1981, que la Comisión dedicó al examen de ese documento 1/ bis.

3. A esas dificultades de procedimiento se agregaron dificultades de fondo. En el transcurso de los trabajos se comprobó que se necesitaba mucho más tiempo para analizar los problemas relacionados con el concepto de carrera, la definición y el uso de los grupos ocupacionales, la relación con los problemas de contratación y de ascensos, el problema de las categorías vinculadas, etc. Los representantes de la CAPI y de la DCI no tienen el mismo concepto de la manera en que se plantean esos problemas y sus relaciones 2/, pero las opiniones expresadas al respecto por los

1/ En el anexo I se describe la forma que adoptó la cooperación entre la CAPI y la DCI.

1/ bis. Como se indica en el anexo I, durante el mes de mayo de 1981 se transmitieron documentos preliminares de la CAPI a los inspectores.

2/ En el anexo II figuran las principales recomendaciones formuladas por la CAPI y la DCI en sus informes anteriores respecto de los problemas de personal.

representantes de las diversas organizaciones también resultaron ser sumamente distintas: no hay duda de que hubo convergencias en relación con un determinado número de cuestiones, convergencias que se indicarán en este informe, pero sigue siendo necesario analizar más detalladamente las demás cuestiones.

4. En esas circunstancias, en la sesión del 17 de julio los dos inspectores que firman este informe y los miembros de la CAPI convinieron que en los dos informes solicitados en la resolución 35/210 no se presentarían recomendaciones sino que sólo se informaría a la Asamblea General acerca de los puntos de vista respectivos sobre las cuestiones estudiadas y se pedirían directrices para la orientación de las investigaciones ulteriores.

5. Los inspectores estiman además que esa tarea de información y de reflexión es aún más necesaria porque no se trata sólo de cuestiones técnicas. De hecho, lo que debe considerarse es la concepción de la totalidad del sistema de personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. No es posible tratar problemas de carrera o de tipos de nombramiento sin tratar a la vez la totalidad de los problemas de personal. Al respecto, desearíamos citar lo que escribieron sobre esa cuestión los autores de un importante estudio realizado por el UNITAR en 1978, justamente para ayudar a la CAPI:

"Las políticas de promoción de las perspectivas de carrera no pueden considerarse en forma aislada. Una promoción eficaz de las perspectivas de carrera depende, entre otras cosas, de que las actividades de planificación de los recursos humanos, programación y presupuestación, contratación y capacitación de personal sean eficaces. El ideal sería que las reformas en el ámbito de la promoción de las perspectivas de carrera fueran luego acompañadas de diversas reformas en materia de personal y de otra índole." 3/

6. En realidad, la definición de una concepción global de la administración pública internacional depende en primer lugar de una decisión política. Se trata de problemas demasiado graves y de principios demasiado importantes para que pueda tomarse una decisión al respecto sin que la Asamblea General haya tenido oportunidad de obtener una visión de conjunto de los problemas y haya podido pronunciarse sobre la cuestión con pleno conocimiento.

7. Por lo tanto, en el presente informe, si bien se procura proponer respuestas a los puntos concretos mencionados en la resolución 35/210, se procurará sobre todo exponer las posibles opciones en materia de concepción de la administración pública internacional. Se intentará lo siguiente:

- Presentar una visión global de la situación actual y de la falta de un sistema coherente que la caracteriza;

- Explicar después los diversos sistemas posibles entre los que la Asamblea General podría oportunamente optar.

3/ Documento ICSC/R.112, párrafo 22; el autor principal de ese estudio es el Sr. Norman A. Graham.

PARTE I

SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA INTERNACIONAL:
LA FALTA DE UN SISTEMA COHERENTE

8. La situación actual de la administración pública internacional se caracteriza por:

a) La existencia de un debate ideológico y político sobre la concepción misma de la administración pública internacional, que dura desde los orígenes de las Naciones Unidas y sobre la cual por el momento no se ha llegado a un verdadero acuerdo;

b) La falta de un sistema coherente de gestión y contratación de personal, lo cual tiene graves consecuencias para el estado de ánimo del personal y la eficacia de las secretarías;

c) Esfuerzos constantes y reiterados de reforma que hasta ahora sólo han dado resultados modestos.

A. El debate ideológico y político

Hasta ahora, el debate ideológico y político sobre la concepción de la función pública internacional no ha conducido al logro de un verdadero acuerdo.

9. Ese debate se ha desarrollado de diversas formas desde la creación de las Naciones Unidas. No hay duda que los Artículos 97, 100 y 101 de la Carta establecieron claramente las bases de una administración pública internacional cuyos miembros son responsables únicamente ante la

Organización y que deben ser contratados de modo de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad ^{4/}. Pero algunos fenómenos y prácticas muestran que la interpretación de esos artículos deja margen para divergencias de opinión y de enfoque en lo que respecta a las condiciones en que pueden garantizarse la objetividad y la imparcialidad de la administración pública internacional. En otras palabras, el debate, dilucidado en lo que respecta a los principios, prosigue en cuanto a la concepción y las modalidades.

^{4/} En las constituciones de la mayoría de las organizaciones existen artículos similares o comparables. Estas normas pusieron fin a un debate más antiguo entre las dos concepciones de la administración pública internacional que se enfrentaron en el momento de la creación de la Sociedad de las Naciones y que resurgieron cuando se crearon las Naciones Unidas. Véase a este respecto la cita de un texto de Sir Eric Drummond, Primer Secretario de la Sociedad de las Naciones, en The International Civil Service, Changing Role and Concepts, publicado por el UNITAR en 1980, pág. 5. Las dos concepciones que se oponían eran, por una parte, la de una secretaría compuesta por funcionarios nacionales de los distintos miembros de la Sociedad, en la que las funciones del Secretario General se limitaban a la coordinación de los servicios prestados por esos funcionarios nacionales en la secretaría y, por otra parte, la de una administración pública internacional en la que hombres y mujeres de distintas nacionalidades podrían unirse para preparar y presentar a los Estados Miembros una base objetiva y común de discusión.

/...

10. Por ejemplo, la precisión con que los Estados Miembros han deseado establecer la fórmula de cálculo de los "límites convenientes" para las Naciones Unidas, muestra la importancia considerable que cada país concede a su "representación" en la Secretaría. No hay duda de que esa preocupación no es incompatible con el respeto de los artículos del Reglamento del Personal, que establece que "en el cumplimiento de sus deberes, los funcionarios de la Secretaría no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, ni de ninguna autoridad ajena a la Organización" (artículo I, cláusula 1.3, del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas) y que "se comprometen a desempeñar sus funciones y a regular su conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de las Naciones Unidas" (artículo I, cláusula 1.1). Sin embargo, la participación de sus nacionales en las secretarías es una preocupación política importante para cada gobierno. Además, las formas que ha adoptado la competencia en ese campo son tales que el propio Secretario General, en su informe sobre la labor de la Organización para el año 1978, creyó necesario señalar lo siguiente: "Debo manifestar que me preocupan cada vez más las presiones crecientes que se ejercen desde todos los ámbitos para obtener puestos, especialmente en los niveles superiores de la Secretaría ... A niveles inferiores, la competencia entre los gobiernos para obtener puestos tiende a convertirse en un grave obstáculo para el desarrollo equilibrado y eficaz de la Secretaría" (A/33/1, párr. XI).

11. El debate sobre los tipos de nombramiento que deberían darse a los funcionarios internacionales, debate que prosigue desde los orígenes de la Organización, muestra también que algunos gobiernos suelen equiparar la objetividad y la imparcialidad de la administración pública con los contratos permanentes, mientras que otros sostienen que los contratos de plazo fijo permiten obtener resultados por lo menos iguales en ese campo. Ese problema se examinará más detalladamente en los párrafos 50 a 60 *infra*, pero era necesario mencionarlo aquí como elemento importante del debate ideológico y político.

12. También hay que agregar que esas diferencias de opinión respecto de la independencia de la administración pública internacional frente a todas las presiones o instruccines procedentes de una autoridad ajena a la Organización no son muy fáciles de definir, puesto que algunos gobiernos, entre los que se encuentran representados todos los matices del espectro ideológico y político, exigen la aplicación de controles para autorizar el nombramiento de sus nacionales en las secretarías (sistema de clearance) y porque algunos países no han estimado incompatible con su concepción de la administración pública internacional la concesión de pagos complementarios a sus nacionales.

13. En definitiva, parece evidente que la aceptación de los artículos antes mencionados de la Carta no impide que los Estados Miembros consideren las secretarías de las organizaciones internacionales, pero sobre todo la de las Naciones Unidas, un terreno en el que la diplomacia tradicional se desarrolla "por otros medios". En todo caso, el debate ideológico y político sobre la concepción de la administración pública internacional no se ha aclarado aún suficientemente para que se defina una voluntad política precisa que permita establecer un sistema coherente de personal. Por otra parte, ese debate se ha complicado en los últimos tiempos debido a las graves divergencias, que se tratarán en este informe, entre

los partidarios de una organización de la Secretaría por grupos ocupacionales y los que estiman que la organización debe hacerse únicamente sobre la base de la clasificación de puestos 5/.

Sin embargo, hay algunos indicios de que ahora sería posible iniciar una negociación.

14. En medio de esa situación confusa, se pueden observar no obstante algunos indicios más positivos. Los progresos que se han realizado en determinadas esferas durante el último decenio permiten espe-

rar que, a costa de esfuerzos considerables en materia de información y de negociación, sea posible conciliar los distintos puntos de vista. Esos progresos se relacionan en particular con el acuerdo sobre el hecho de que las secretarías estén compuestas a la vez por personal de carrera y por personal contratado por tiempo limitado. Ese acuerdo se expresó en un informe reciente de la Comisión de Administración Pública Internacional 6/, en el que "todos los miembros convinieron en que se necesitaba un núcleo de funcionarios de carrera en la administración pública internacional y que este núcleo podría variar de tamaño según la organización de que se tratara, de acuerdo con las necesidades concretas de cada una de ellas"; la Comisión consideró de importancia esencial que la determinación de la proporción entre el personal de carrera y el que no lo es se efectuara "separadamente en cada organización". Por su parte la Asamblea General, en su resolución 35/210, recordó "su resolución 1436 (XIV) en que, entre otras cosas, recomendó que continuaran y se estimularan los esfuerzos del Secretario General para aumentar el número de funcionarios de la Secretaría con nombramientos de plazo fijo". Sin embargo, otras resoluciones (2736 (XXV) y 2241 (XXI) entre otras) reconocen la importancia de los contratos permanentes para la estabilidad y la eficacia de la Secretaría.

15. Por otra parte, en lo que respecta a las Naciones Unidas, la Asamblea General, en diversas oportunidades, aprobó resoluciones (resolución 33/143 y 35/210 en particular) que definen de modo preciso los métodos de contratación (creación del concurso de pasaje del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico), generalización de los concursos para la contratación en las categorías subalternas (P-1, P-2), sistema de descripción de funciones para la contratación en las categorías superiores a P-3, que muestran el deseo de comenzar a definir un sistema coherente. Por último el acuerdo alcanzado por consenso en el 35° período de sesiones de la Asamblea sobre la manera de calcular los límites convenientes tuvo indudablemente el mérito de aclarar el ambiente político que rodea las cuestiones de personal y de mostrar que era posible conciliar puntos de vista divergentes sobre un tema tan difícil.

5/ Ese debate, absolutamente fundamental y del cual depende la calidad misma de la Secretaría, se ha vuelto difícil por la ideología que se ha elaborado en torno a las nuevas técnicas de clasificación de puestos: una determinada corriente de pensamiento asigna efectivamente un valor absoluto a esas técnicas muy someras, cuyo grado de precisión es sumamente discutible. Pero esas técnicas sólo se aplican en las administraciones públicas de un número limitado de países y no pueden ser aceptadas sin discusión, ni siquiera en lo que respecta a sus valores intrínsecos.

6/ Informe al 34° período de sesiones de la Asamblea General, documento A/34/30, párrs. 201 a 207.

B. Falta de un sistema coherente de administración y contratación de personal

16. Por consiguiente, no deja de ser razonable pensar que podría proseguirse con esta tarea de aclaración y que podría lograrse una mayor coincidencia de pareceres por intermedio de una negociación que tuviera en cuenta, sobre todo, la proporción entre el personal de carrera y el personal contratado a plazo fijo, en especial en las Naciones Unidas (por otra parte, la Asamblea General podría definir orientaciones y criterios pertinentes en cuanto a las demás organizaciones). La negociación también debería tener en cuenta una concepción de conjunto más precisa de la administración pública internacional. Es necesario lograr un acuerdo político en esta esfera 7/. En efecto, es difícilmente concebible que pueda

Esta negociación es tanto más necesaria puesto que la actual falta de un sistema coherente de personal tiene graves consecuencias.

prolongarse por mucho más tiempo la actual falta de sistemas coherentes de administración y contratación de personal, habida cuenta de las consecuencias deplorables que ello entraña tanto para el estado de ánimo de personal como para la eficacia de la Secretaría.

17. La situación actual de los métodos de administración del personal de la administración pública internacional ha sido descrita en numerosas ocasiones en diversos informes de la DCI y de la CAPI (véase el anexo II). No obstante, en la mayoría de los casos dicha descripción se ha realizado en forma parcial con ocasión de propuestas de reforma de uno de los aspectos del sistema en general. En el presente documento desearíamos presentar una síntesis. El juicio que cabe emitir sobre la situación de conjunto es casi en su totalidad desfavorable. En resumen, salvo casos excepcionales y limitados, no existen métodos válidos de contratación ni sistemas equitativos de calificación y de ascenso, ni mecanismos de promoción de las perspectivas de carrera, ni criterios racionales para la utilización de los tipos de contrato existentes, ni siquiera definiciones convenidas de las diversas categorías de personal. Los inconvenientes de esta carencia de un sistema coherente repercuten en todas las organizaciones, aunque naturalmente no en igual forma.

Contratación

18. Los métodos de contratación comienzan a mejorar en las Naciones Unidas en lo que respecta a las categorías subalternas gracias a la adopción del método de concursos. Pero este progreso sólo ha tenido lugar en las Naciones Unidas, con exclusión de casi todas las demás organizaciones, y aún está lejos de haberse puesto efectivamente en práctica con métodos bien definidos. Cuando mucho, las contrataciones en estas categorías sólo representan aproximadamente un tercio del

7/ Quisiéramos citar aquí una vez más lo que los autores del estudio del UNITAR sobre problemas de carrera (ICSC/R.112) decían al respecto: "La segunda advertencia es que hay muchos factores políticos que afectan el funcionamiento de cualquier sistema de personal. Es posible elaborar políticas racionales y coherentes de promoción de la perspectiva de carrera, pero su repercusión será escasa si no existe la voluntad política de asegurar su aplicación".

total de las contrataciones efectuadas cada año en las Naciones Unidas. En las demás categorías, en lo que respecta a las Naciones Unidas (P-3 y categorías superiores), y en casi todas las categorías para las demás organizaciones, los métodos de contratación no dan garantía alguna de objetividad.

19. En términos generales, se trata de contrataciones que a menudo se limitan a los candidatos que se presentan a las sedes de las organizaciones. Las misiones ocasionales de contratación que se envían a diversos países sólo abarcan un número muy limitado de candidatos. En la práctica hay poca competencia y no se halla organizada una búsqueda sistemática de los mejores candidatos posibles de todas las nacionalidades, sino que, por el contrario, en la mayoría de los casos se organiza la búsqueda de puestos para candidatos conocidos con antelación; este sistema facilita las presiones políticas y personales en todos los niveles. No se dispone de métodos objetivos que permitan contrarrestar esas presiones.

20. Generalmente, la apreciación de la calidad de los candidatos se basa en títulos universitarios cuyo valor a menudo es difícil de apreciar y en entrevistas carentes de un método preciso en las que participa sólo un número muy limitado de candidatos para cada puesto vacante. Las contrataciones, en términos generales se efectúan en relación con puestos concretos sin tomar en consideración las posibilidades de carrera, mientras que en la práctica la mayoría de los candidatos se contratan para puestos de carrera. Por esta razón, no se organizan exámenes para verificar las cualidades más importantes que cabe esperar de un funcionario internacional y, en particular, por ejemplo en las Naciones Unidas, su competencia en materia de redacción, análisis, conocimiento efectivo de los idiomas de trabajo, motivación y comprensión de los objetivos de la Organización.

Los sistemas de calificación y de ascenso

21. En la actualidad no existen métodos de calificación de objetividad reconocida. La CAPI prosigue sus esfuerzos para mejorar esta situación, pero nadie ignora que se trata de un problema sumamente difícil. Los inconvenientes de los métodos actuales no se ven compensados por el juicio colegiado que aportan los comités de nombramientos y ascensos en el momento en que se proponen los ascensos. La estructura actual de dichos Comités es tal que sus miembros no tienen la oportunidad de conocer a todos los funcionarios respecto de los cuales deben adoptar una decisión, aunque el azar de las relaciones personales puede influir favorable o desfavorablemente en sus decisiones.

22. Por otra parte, los funcionarios no tienen ninguna garantía de que puedan seguir una carrera normal, dado que no existe ninguna regla al respecto. Finalmente, no es posible avanzar sin que se disponga de un puesto. En tales condiciones, puede ocurrir, por ejemplo en las Naciones Unidas, que un funcionario propuesto para un ascenso espere por largo tiempo la posibilidad de materializar su ascenso (lo que en numerosos casos conduce a utilizar subterfugios administrativos, tales como la reclasificación de un puesto existente o la creación de un puesto nuevo).

/...

Falta de sistemas de promoción de las perspectivas de carrera

23. Ninguna organización ha comenzado a poner en práctica las recomendaciones que formuló la DCI hace 10 años en su informe correspondiente a 1971, a pesar de que casi coinciden, con las que ha formulado más recientemente la CAPI sobre la organización de un sistema de consultas con los funcionarios en relación con la promoción de sus perspectivas de carrera. Hasta el momento no se ha establecido ningún mecanismo preciso para planificar y facilitar el movimiento de los funcionarios (entre servicios o entre los diversos lugares de destino) y, salvo excepciones, no existen sistemas adecuados de formación durante la carrera. En definitiva, aún se halla por completo sin organizar la planificación de las carreras.

Falta de una definición convenida de los diversos cuadros de personal

24. Una de las características más singulares de los métodos de administración que se adoptan en la actualidad es que, aunque se utilizan corrientemente los términos de funcionario internacional del cuadro orgánico, funcionario nacional del cuadro orgánico, personal de proyectos, experto, personal del cuadro de servicios generales, consultores, etc., jamás se ha propuesto o examinado, ni por supuesto aceptado, una definición precisa de esos términos 8/. Sin embargo cabe señalar:

- Que el significado que se da generalmente a esos términos se vincula con el nivel de las calificaciones necesarias para ejercer las funciones respectivas (nivel que se define por lo general en circulares internas, a menudo de manera bastante vaga), o bien con la duración o las condiciones de desempeño de esas funciones;
- Que se han hecho intentos para precisar la definición del "trabajo propio del cuadro orgánico" (véase el informe de la CAPI, A/35/30, párrs. 259 a 262, en que la Comisión examina, sobre la base de propuestas del CCCA, la metodología que deberían aplicarse para hacer una distinción entre el trabajo propio del cuadro orgánico y el del cuadro de servicios generales (véanse igualmente los párrafos 299 a 310 y los documentos ICSC/R.210 e ICSC/R.212 en relación con los funcionarios locales o nacionales del cuadro orgánico.

25. Pero aún persisten ambigüedades muy serias. En especial, se puede observar que la definición de "trabajo propio del cuadro orgánico" que se propone en el informe citado puede aplicarse en ciertos casos a funciones desempeñadas por el

8/ El Reglamento del Personal de las Naciones Unidas sólo utiliza esas diversas designaciones en el anexo I al Estatuto (que se menciona en la cláusula 3.1 y en las reglas 103.1 a 103.4), en que se distingue el personal del Servicio Móvil, el personal del cuadro de servicios generales, los trabajadores manuales y el personal de misiones contratado en el plano local, sin proporcionar en modo alguno definiciones de estos cuadros.

personal del cuadro de servicios generales 9/, y que los criterios propuestos para distinguir entre los funcionarios internacionales y funcionarios nacionales del cuadro orgánico no son muy satisfactorios 10/ ni son fácilmente aplicables. En verdad cabe preguntarse si es posible definir un sistema de personal (contratación, carrera, etc.) sin saber exactamente de qué tipo de personal se trata. Parece evidente que esta laguna debe llenarse a la brevedad posible.

Falta de método en la concesión de los diversos tipos de contrato

26. La falta de método en la concesión de los diversos tipos de contrato se caracteriza por los siguientes fenómenos:

a) El número y la diversidad de los tipos de contratos son considerables y tienden a hacer confusa la situación. En el documento ICSC/R.288, preparado por la secretaría de la CAPI, se enumeran 14 tipos de contratos diferentes utilizados por las organizaciones;

b) Aún si se trata de atenerse solamente a la distinción entre contratos permanentes y contratos de plazo fijo (reclasificando todos los tipos de contrato existentes en los dos grupos mencionados), no se logra una distinción verdadera entre personal de carrera y el personal que trabaja por períodos fijos. La razón fundamental es el hecho de que, en la práctica una proporción considerable de los contratos de plazo fijo se renuevan por períodos que equivalen a una carrera en una organización (véase el anexo III);

9/ En el párrafo 261 del informe citado se propone una definición descriptiva del trabajo propio del cuadro orgánico; no obstante, en una nota se precisa que: "La definición no debe (ni puede) describir todos los aspectos de todos los trabajos propios de cuadro orgánico. Ciertas partes de esta definición pueden ser aplicables también a algunos trabajos comprendidos en el cuadro de servicios generales. Cuando se aplica la definición con el fin de establecer una diferencia entre el trabajo correspondiente al cuadro orgánico y el correspondiente a los servicios generales, importa proceder con prudencia al evaluar si el trabajo propio de un puesto determinado se ajusta o no a la definición general en vez de a un aspecto selectivo de ésta. Siempre conviene tener en cuenta que lo que importa no es el grado de instrucción o formación que posea el titular del puesto, sino el grado de conocimientos teóricos necesarios para el desempeño de las funciones".

10/ Los "límites y las condiciones" de contratación y utilización de funcionarios nacionales del cuadro orgánico han sido sugeridos por el CCCA y aprobados por la Comisión (véase el informe A/35/30, párr. 303) y pueden resumirse en la forma siguiente: los funcionarios nacionales del cuadro orgánico se contratan para cumplir funciones propias del cuadro orgánico que requieren un conocimiento y una experiencia nacionales; el hecho de recurrir a esos funcionarios del cuadro orgánico se justifica en el marco de los esfuerzos de desarrollo del país; esos funcionarios deben ser contratados localmente y no pueden ser contratados en un lugar de destino fuera de su propio país; su remuneración se basa en las mismas normas que la de los demás funcionarios de contratación local para los organismos de las Naciones Unidas. Los inspectores se preguntan en particular la razón por la cual estos criterios solamente son aplicables en los países en desarrollo.

c) En esas condiciones, las distintas prácticas de las diversas organizaciones en lo que respecta a la proporción entre contratos permanentes y contratos de plazo fijo no tienen significado real ni justificación. En efecto, el hecho de que las organizaciones exhiban prácticas tan diferentes no se debe a razones técnicas que correspondan a necesidades reales (véase el anexo IV);

d) Por último, los criterios de concesión de los diversos contratos carecen de objetividad o bien son inexistentes. Así, en las Naciones Unidas, por ejemplo, se tienen en cuenta "las necesidades de la Secretaría", el tipo de puesto, las calificaciones y las características de los candidatos en el momento de la contratación y finalmente, y posiblemente sobre todo, la nacionalidad (para el contrato inicial). En principio ya no se confieren contratos permanentes a las personas en situación de adscripción o que tienen más de 50 años. Fuera de estas últimas limitaciones, que tienen que ver con las características del candidato, la holgura que permiten los criterios utilizados da lugar, en última instancia, a la arbitrariedad. En estas condiciones, los métodos actuales, tal como son aplicados, no llegan a conciliar (como sería de desear) las garantías de carrera a que puede legítimamente aspirar todo funcionario con la necesidad de crear un ambiente de motivación en el trabajo. Por consiguiente, es preciso definir reglas que permitan responder mejor a esas necesidades.

27. Finalmente, esta falta de coherencia en los métodos utilizados refleja la carencia de un sistema de personal. Este sistema, al ser reemplazado por la arbitrariedad, el azar, las influencias políticas o de otra índole conduce a:

- Socavar la moral del personal;
- Poner en tela de juicio su eficacia y su calidad.

A este respecto, nos permitimos recordar lo que uno de los Inspectores infrascritos escribía en su informe sobre el personal del cuadro orgánico de las Naciones Unidas en 1971: "Las dos características esenciales de la situación de las cuestiones de personal en las Naciones Unidas parecen ser hoy en día un estado de insatisfacción general y la existencia de problemas reales mal resueltos y que se agravan de año en año". Lamentablemente esta observación sigue siendo válida diez años después.

C. Insuficiencia de los resultados logrados por las reformas en curso

Las recomendaciones dirigidas a la introducción de reformas no han conseguido resultados suficientes.

28. Sin duda se han producido ciertas mejoras en los métodos en el transcurso de diez años, en especial en lo que concierne a la contratación para los puestos subalternos de las Naciones Unidas, pero dichas mejoras aún son reducidas y su puesta en práctica resulta difícil.

Las principales propuestas de rectificación y reforma formuladas por la DCI y por la CAPI se enumeran en el anexo II. Al leer esta lista se aprecia con qué lentitud se han puesto en práctica las principales recomendaciones aprobadas por la Asamblea General. En esta esfera hay una considerable capacidad de resistencia al cambio.

D. Necesidad de una visión de conjunto

El método de enfoque por etapas sucesivas sin duda ha sido el único método posible hasta el momento, pero presenta demasiados riesgos para que se prosiga con él por mucho tiempo, sin que la Asamblea General y los órganos legislativos de las organizaciones puedan contar con una visión de conjunto del sistema de personal que se está elaborando.

29. La magnitud de los problemas planteados explica sin duda con creces la prudencia con que han abordado el problema los órganos encargados de promover las reformas. Ni la CAPI ni la DCI han previsto hasta el momento la posibilidad de presentar a la Asamblea General un informe que se refiera de una sola vez a los problemas de personal en conjunto, o que por lo menos dé una visión resumida de esos

problemas. Se impone la necesidad de abordar esos problemas por etapas sucesivas si se desea hacer un examen serio y completo de cada uno de ellos. Por tal razón la DCI, por ejemplo, inició sus trabajos en materia de personal en 1971 con un estudio de alcance tan amplio como fue posible, pero que se limitaba a una sola organización (las Naciones Unidas) y a un solo cuadro de personal (los funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores). Tras haber logrado la aprobación de la mayoría de sus recomendaciones por la Asamblea General, la DCI se ha dedicado a seguir regular y pacientemente su aplicación (primero, segundo y tercer informe sobre la aplicación de las reformas aprobadas por la Asamblea General en 1974). En estudios subsiguientes, la DCI se ocupó de los problemas relativos al personal del cuadro de servicios generales en Ginebra, de la huelga del personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y del conjunto de problemas de contratación en todo el sistema. Por lo demás, puesto que la DCI tuvo que realizar muchos otros estudios, no dispuso de los medios para asignar más tiempo a los problemas relativos al personal en su programa de trabajo.

30. Por su parte, la CAPI, en relación con las cuestiones previstas en los artículos 13 y 14 de su estatuto, ha preparado un programa de trabajo escalonado en varios años. Conforme a lo dispuesto en su estatuto, ha abordado los problemas que afectan al sistema de las Naciones Unidas en conjunto. El programa de trabajo de la Comisión, publicado en el anexo XVI del informe A/35/30, indica que la Comisión estima haber terminado ya sus trabajos relativos al personal de carrera y al personal que no es de carrera; la promoción de las perspectivas de carrera; y la relación entre la promoción de las perspectivas de carrera y la clasificación de puestos, incluida la determinación de trayectorias de carrera. Le quedaba por examinar la evaluación del desempeño (13° período de sesiones), ciertas cuestiones relativas a la formación, el intercambio de personal entre organizaciones, la relación entre la capacitación y la promoción de las perspectivas de carreras (13° período de sesiones) y el conjunto de cuestiones relacionadas con la planificación de los recursos humanos, los ascensos y las contrataciones (para las cuales no se ha fijado una fecha de examen).

31. No cabe duda que hubiera sido difícil proceder de manera diferente por las razones que se indicaron anteriormente. Los enfoques que han seguido la DCI y la CAPI evidentemente resultan de diagnósticos emitidos por ambos órganos sobre la situación actual y de las hipótesis que han formulado con respecto a los tipos de cuestiones que deberían considerarse prioritarias y, por consiguiente, examinarse

/...

en primer lugar. La DCI enunció explícitamente su diagnóstico en su informe de 1971 y, a raíz de ello, concedió prioridad lógicamente a las cuestiones de los métodos de contratación, que se consideran los más importantes en lo que respecta a la calidad y el futuro de la Secretaría. El diagnóstico de la CAPI fue sensiblemente diferente, puesto que rechazó en una etapa ulterior la posibilidad de elaborar una política de contratación (a pesar de la colaboración que desde 1977 le había prestado la DCI al respecto). La Comisión consideró que los problemas relativos a la clasificación de puestos eran más importantes, y se ocupó de la promoción de las perspectivas de carrera en el sentido de las relaciones entre el personal y las organizaciones pero sin considerar el problema de los ascensos. En varios informes ha explicado cómo entendía la lógica de este enfoque.

32. No obstante, cualquiera que sea el valor de los diagnósticos que se hayan emitido de esta forma y las justificaciones que se puedan dar para el orden de los enfoques seguidos en lo que respecta al estudio de los problemas y de sus posibles soluciones, queda en pie el hecho de que la aprobación de reformas parciales por etapas sucesivas por parte de la Asamblea General y los órganos ejecutivos de las diversas organizaciones, sin que éstos siquiera hayan estado al tanto de todas las consecuencias a menudo implícitas de sus decisiones, presenta riesgos extremadamente graves. Así, la adopción de la clasificación de puestos y de las normas de clasificación conduce, por ejemplo, a decidir sucesivamente sobre cierto tipo de promoción de las perspectivas de carrera del personal, luego a ciertos métodos de ascenso y de contratación y, en último término, a decisiones fundamentales respecto de los tipos de personal que constituirán en el futuro las secretarías sin que jamás se haya proporcionado a los Estados Miembros una visión de conjunto del sistema que se ha ido adoptando progresivamente en esta forma. No se construye una casa por tramos sin haber proporcionado al cliente una serie de planos y de dibujos que le permitan saber cuál será el resultado de los trabajos que se llevan a cabo. Por consiguiente, es necesario hallar una solución del mismo género para la creación de un sistema de personal.

Ahora es necesario procurar una presentación de conjunto de todos los problemas y tomar decisiones que conduzcan a definir el sistema de personal anhelado.

33. La única solución posible para evitar los peligros que acaban de indicarse, y que se ven precisamente ilustrados por las diferencias de pareceres que se han manifestado en relación con ciertos problemas entre la CAPI y la DCI - lo que puede interpretarse

como señal de alarma - es decidir ahora hacer una presentación de conjunto de los problemas, acompañada de una lista de las opciones entre las cuales se ha de escoger para definir un sistema coherente de personal para las organizaciones internacionales. Esta tarea sin duda tiene sus limitaciones, en el sentido de que no se pueden definir de inmediato en forma pormenorizada todos los tipos de soluciones deseables para todas las cuestiones. Como contrapartida, se puede considerar que se ha hecho posible comenzar con esa tarea, ya que los estudios realizados durante los últimos diez años han ampliado considerablemente los conocimientos y la comprensión de los problemas que se plantean y de sus relaciones recíprocas. En consecuencia, en la segunda parte del presente informe se examina la lista de opciones técnicas que serían necesarias para definir las características fundamentales de un sistema viable y aceptable para todas las partes. La Asamblea General, una vez que examine dicha lista, podrá determinar más fácilmente, si lo desea, las orientaciones y el calendario de los programas de trabajo que siguen siendo necesarios para la elaboración detallada del sistema anhelado.

/...

PARTE II

POSIBLES OPCIONES ENTRE LOS DISTINTOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION
PUBLICA INTERNACIONAL

A. Los sistemas de personal en algunas organizaciones internacionales

Los sistemas de personal de las organizaciones internacionales que no pertenecen al régimen común son más coherentes y lógicos que los sistemas de personal de las Naciones Unidas: en las primeras organizaciones son más claras las opciones en materia de carrera o de no carrera.

34. Para tratar de explicar claramente cuáles son los aspectos en que es necesario adoptar decisiones para llegar a la definición de un sistema de personal, hemos hecho un estudio rápido de los sistemas que existen en otras organizaciones internacionales que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas o que, en el marco de este sistema, no pertenecen al régimen común ^{11/}. En el anexo V se resumen las características principales

de esos distintos sistemas. En dicho anexo puede observarse que las organizaciones internacionales europeas y el Banco Mundial han recurrido esencialmente a sistemas de carrera, mientras que el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) está organizado siguiendo un sistema de adscripción de funcionarios nacionales.

35. Las organizaciones europeas y el Banco Mundial presentan, en conjunto, semejanzas importantes. Las diferencias afectan solamente a los límites dentro de los cuales se puede o no contratar en todas las categorías (95% de contratación de funcionarios jóvenes del cuadro orgánico en la base en la CEE, mayoría de contratación en la base o al comienzo de la carrera en el Banco Mundial, contratación en todas las categorías en la OCDE y el Consejo de Europa), a los métodos de acceso al cuadro orgánico de los funcionarios de otros cuadros (concurso de paso en la CEE, acceso a los concursos de contratación exterior en el Consejo de Europa, acceso sin concurso en la OCDE) y a la existencia o no de un sistema más o menos preciso de clasificación de puestos (ningún sistema en la CEE, sistema rudimentario en el Consejo de Europa, sistema más complejo en la OCDE y en el Banco Mundial). Por otra parte, todas estas organizaciones tienen un porcentaje muy alto de contratos permanentes, que varía del 60% en la OCDE al 95% en promedio para el Banco Mundial y las comunidades europeas (en una de las organizaciones de la CEE, el Consejo de Ministros, el porcentaje asciende al 99,2%). Estas organizaciones aplican, ya sea de forma sistemática para la casi totalidad de sus funcionarios (95% en la CEE) o para un gran porcentaje de los funcionarios contratados, los sistemas de concurso

^{11/} Las organizaciones estudiadas en este informe han respondido amablemente a nuestras preguntas y nos han transmitido los documentos necesarios para la comprensión de sus sistemas de personal. Dentro del plazo disponible para la preparación del presente informe, no hemos podido dedicar a estos problemas el tiempo suficiente para realizar un estudio profundo. No obstante, en dos casos (la OCDE en París y la CEE en Bruselas), uno de los inspectores ha efectuado un estudio sobre el terreno.

/...

en las categorías subalternas para el cuadro orgánico y con bastante frecuencia para otros cuadros (traductores, servicios generales o equivalente). En conjunto, tienen sistemas de carrera y de ascensos que garantizan que la mayoría de los funcionarios contratados en las categorías subalternas podrían hacer una carrera "normal", lo que entraña en general tres o cuatro ascensos. Estas organizaciones exigen a sus funcionarios del cuadro orgánico un elevado nivel de calificación para el ingreso en los grupos ocupacionales que constituyen la estructura de las organizaciones (economistas, juristas, especialistas en asuntos políticos, etc.) 12/. Todas utilizan ampliamente el sistema de categorías vinculadas, lo que facilita los ascensos periódicos de una categoría a otra, sobre todo en los comienzos de la carrera.

36. El sistema de personal del CAEM acerca del cual lamentablemente sólo hemos podido obtener informaciones bastantes sumarias, es radicalmente distinto, debido al principio mismo de composición intergubernamental en que se funda: las administraciones nacionales adscriben funcionarios por un período de cuatro años, renovable en general una vez. Su contratación se efectúa sobre la base de las recomendaciones de los Estados miembros y los candidatos así propuestos son entrevistados por el Secretario o el Secretario Adjunto del Consejo a fin de verificar sus calificaciones y su conocimiento del idioma de trabajo (ruso).

37. Así pues, se observa claramente que cada sistema de carrera y cada sistema de adscripción en las organizaciones internacionales tiene su coherencia propia. El fundamento de unos radica en las tradiciones de los cuerpos de funcionarios contratados en la base, generalmente por concurso, y que consagran toda su vida profesional a la organización, y el de otros radica en la experiencia adquirida por los funcionarios nacionales ya experimentados que se ponen al servicio de esas organizaciones durante períodos limitados. Como el régimen de personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas debe basarse en la yuxtaposición de cierta proporción de funcionarios de carrera y de personal contratado por plazos fijos, debería buscar su coherencia y su fuerza en la adición de las ventajas de los dos sistemas; una combinación inconexa de normas extraídas de uno y otro sistema podría conducir a la incoherencia. Por esta razón, consideramos que las decisiones esenciales que es indispensable adoptar para definir un sistema de personal coherente se refieren a los siguientes aspectos:

1. El propio concepto de carrera y las diferencias en las condiciones de servicio que deberían resultar de él para el personal y para el que no lo es;
2. La determinación de la proporción que se debe establecer entre esas dos clases de funcionarios y los tipos de contratos que se deberán utilizar para cada una de ellas;
3. La definición de los grupos ocupacionales y de su relación con las trayectorias de carrera y los métodos de contratación.

12/ Las organizaciones de la CEE tienen la particularidad de tener un cuadro intermedio entre el cuadro orgánico y el de servicios generales, para puestos tales como auxiliar administrativo o técnico (contables, programadores, etc.).

Algunas otras cuestiones exigen decisiones y estudios complementarios, en particular los métodos y las posibilidades de ascenso (incluido el problema de la vinculación de categorías), los métodos de control de la estructura de los puestos en función de los programas, la promoción de las perspectivas de carrera y la definición de los principales grupos profesionales.

B. Primera decisión: el concepto de carrera y sus consecuencias

La definición del concepto de carrera para los funcionarios internacionales es la primera decisión y la más importante que conviene adoptar para definir un sistema de personal. La definición que se propone en el presente informe incluye, en particular, las ideas siguientes:

- Seguridad en el empleo,
- Posibilidades de ascensos equitativos y de ritmo medio de progreso,
- Participación en la definición de las perspectivas de la vida profesional,

y en contrapartida:

- La aplicación de métodos de contratación que permitan verificar las calificaciones necesarias, y
- La utilización de los grupos ocupacionales como trayectoria de carrera típica.

38. Generalmente el concepto de carrera se define como la evolución de las actividades profesionales de una persona en el transcurso de su vida, entendiéndose que normalmente esa evolución es progresiva, es decir, que entraña un aumento de la importancia, el valor o el interés y la remuneración de sus actividades. El ritmo de esa evolución puede variar considerablemente en función del talento de la persona, su buena o mala suerte, los tipos de actividades ejercidas, etc. Una carrera puede concebirse dentro de una misma ocupación, e incluso de una sola entidad económica (administración o empresa), o puede construirse pasando de una ocupación a otra, de una empresa o una administración a otra, etc. El concepto de carrera, que corresponde a una necesidad psicológica de la persona, se traduce en el plano de las empresas o administraciones públicas internacionales o nacionales en sistemas de reglamentación y organización que tienden a conciliar las ambiciones individuales (en el terreno de las funciones o en el de las categorías) con los intereses de los organismos.

39. Esos sistemas, que rigen en general la duración de los contratos, los ascensos, los métodos de evaluación de los resultados, los destinos, las adscripciones, etc. se basan en principios y métodos que varían ampliamente. En las grandes administraciones o las grandes empresas se pueden distinguir los sistemas siguientes:

- Los sistemas de carrera integrales, que se basan en una contratación en la base, en la categoría inicial, de jóvenes que tienen ciertos tipos de calificaciones teóricas y a quienes se les ofrecen nombramientos para su período de vida activa con garantías y ascenso, y

/...

- Los sistemas de carrera mixtos, en los que se combinan la contratación en todas las categorías con un movimiento de personal bastante considerable (entre la organización y el exterior).

40. Pero en todos los casos, para los funcionarios que pasan en una organización un número de años suficientemente importante (por ejemplo más de diez años, sea cual sea la edad de ingreso), el término "carrera" significa lo siguiente:

- a) Seguridad en el empleo (derecho a indemnización en caso de despido);
- b) Mecanismos que permiten alcanzar, en la gran mayoría de los casos, un nivel mínimo de categoría y de remuneración al final de la carrera, siguiendo un ritmo medio conocido;
- c) Existencia de métodos que introducen cierta equidad en la evaluación de las cualidades profesionales;
- d) Generalmente, posibilidades de capacitación en el empleo y eventualmente de cambios de puesto o de rotación;
- e) En algunos casos, cada vez más frecuentes, posibilidad de participar en la definición de sus perspectivas de carrera;
- f) Por último, derecho a la jubilación.

41. Como contrapartida a estas diversas ventajas, el concepto de carrera entraña que los métodos de contratación que se aplican a los funcionarios de carrera garantizan que estos funcionarios cumplen todas las condiciones necesarias para hacer carrera.- Esto significa que tales métodos deben permitir verificar de forma general, mediante pruebas o exámenes escritos u orales, que los candidatos cumplen en conjunto los requisitos que son necesarios para prestar correctamente servicios a la organización en todos los puestos que pueden llegar a ocupar a medida que aumente su experiencia profesional. Por consiguiente, esos métodos han de ser necesariamente más precisos y perfeccionados que los que se aplican a los funcionarios contratados para un puesto único y a plazo fijo.

42. En realidad, esto significa que, como norma general, el concepto de carrera es indisociable del concepto de ocupación. En efecto, los conocimientos, las características y las aptitudes que se exigen al comienzo de la carrera deben definirse claramente en función de todos los puestos que pueda englobar la trayectoria de carrera típica que se propone a esas personas, o, dicho de otra forma, el grupo ocupacional al que pertenecerán. Y en la mayoría de los casos, las calificaciones que se exigen para el ejercicio de una profesión reconocida, sobre todo en el mundo moderno, son generalmente polivalentes. No pueden limitarse al conocimiento de una especialidad reducida. Por último, las condiciones de servicio de esos funcionarios definen las condiciones de desempeño y de verificación eventualmente periódicas de su capacidad a las que está sujeta la garantía de continuidad de su contrato.

Para los funcionarios internacionales, esta concepción de la carrera entraña una distinción clara entre el personal de carrera y el que no lo es (en particular, en lo que respecta a los tipos de nombramientos y los métodos de contratación).

43. Esta concepción de la idea de carrera significa que para los funcionarios internacionales debe hacerse una distinción muy precisa entre el personal de carrera y el que no lo es, y que para todos los cuadros existentes de funcionarios (cuadro orgánico internacional, personal de proyectos, cuadro orgánico nacional, cuadro de servicios generales, etc.):

- Están claramente precisadas las diferencias en las condiciones de servicio de esos dos tipos de funcionarios en lo que respecta, en particular, a los tipos de nombramiento y las condiciones de contratación,

- Están claramente establecidas las proporciones de esos dos tipos de funcionarios para cada categoría.

44. Los funcionarios de carrera deberían beneficiarse de las ventajas enumeradas en el párrafo 40 supra y estar sujetos a las condiciones enumeradas en el párrafo 41, lo que entraña lo siguiente:

- Que, tras un período de prueba cuya duración habrá que establecer, se beneficien de un contrato permanente;

- Que se les informe en el momento de su contratación, como funcionarios de carrera, de las posibilidades existentes de ascensos y de carrera (ritmo medio de progreso en la carrera, categorías mínimas que normalmente se alcanzan al final de la carrera, etc.);

- Que se adopten efectivamente todas las medidas necesarias para que puedan concederse esas ventajas a este tipo de funcionarios: mantenimiento de pirámides de categorías coherentes para cada uno de los grupos ocupacionales, limitación del número de contrataciones externas en las categorías que no sean las de ingreso, con objeto de no obstaculizar las posibilidades de ascenso, etc.;

- Que se adopten disposiciones para garantizar cierto grado de equidad en la evaluación de las aptitudes profesionales, de las posibilidades de formación y de participación en la promoción de las perspectivas de carrera y el derecho a la jubilación;

- Que, por otra parte, se hayan verificado las calificaciones profesionales de esos funcionarios, con arreglo al tipo de carrera que se les ofrece, mediante métodos objetivos y precisos (concursos, pruebas escritas y orales, etc.);

- Que estén claramente definidos los grupos ocupacionales para los que se les contrata y dentro de los cuales se les propone hacer carrera;

- Que estén definidas y organizadas las condiciones del eventual paso de un grupo ocupacional a otro: indicación de los niveles de las calificaciones suplementarias necesarias y de las condiciones de capacitación en el empleo que permiten ese paso.

45. Por otra parte, en lo que respecta a los funcionarios de quienes no se espera que hagan carrera, es decir, los que se contratan solamente a plazo fijo y en la mayoría de los casos para un solo puesto:

- Deben naturalmente beneficiarse durante todo el tiempo que prestan servicios a la organización de los mismos mecanismos de ascenso que los funcionarios con contrato permanente y de sus mismas ventajas profesionales: posibilidades de capacitación, derecho a la jubilación, en particular una vez cumplido cierto plazo de prestación de servicios;

- Por otra parte, la contratación de esos funcionarios debería efectuarse mediante contratos que no sean renovables una vez cumplido cierto plazo o mediante contratos que sólo puedan renovarse una vez transcurrido cierto período de ausencia de la organización o de licencia;

- Sus condiciones de contratación deberían definirse de una forma mucho más flexible y sólo deberían hacer referencia a sus títulos académicos y a la prueba de su experiencia profesional 13/.

C. Segunda decisión: determinación de la proporción entre el personal de carrera y el que no lo es

La segunda decisión indispensable para permitir la yuxtaposición de un verdadero sistema de carrera y de un sistema de utilización del personal durante plazos fijos es la determinación de la proporción entre estas dos clases de personal. La determinación de esta proporción ha de ser necesariamente resultado de una negociación política.

46. En el documento preparatorio elaborado por la secretaría de la Comisión de Administración Pública Internacional (ICSC/R.288) se propuso un método técnico para la determinación de las tareas permanentes y no permanentes. Según dicho documento, los criterios que deberán retenerse para distinguir estas tareas deberían incluir la clasificación de los grupos ocupacionales entre aquellos en que todas las tareas son "normalmente permanentes" y aquellos

cuyas tareas son "normalmente no permanentes". Así, los especialistas en administración, bibliotecarios, juristas, traductores e intérpretes pertenecerían a la primera clase y los economistas, estadísticos, artistas, arquitectos, especialistas en ciencias sociales, etc., pertenecerían a la segunda.

13/ Desde luego, estas condiciones no deberían excluir la posibilidad de que los funcionarios subalternos contratados por concurso elijan la condición de funcionarios con contrato de plazo fijo, en particular si desean beneficiarse de los mecanismos de adscripciones alternas que se examinarán en el párrafo 54 infra.

47. Por otra parte (ICSC/R.190, párrs. 6 a 11), habría que tener en cuenta sobre todo el tipo de las tareas para determinar su carácter permanente. Por ejemplo, en todos los grupos ocupacionales todas las tareas de supervisión, control o inspección del personal de cooperación técnica, las que entrañan formulación de políticas, las tareas de "regulación", de apoyo administrativo y financiero etc., deberían considerarse como tareas permanentes. En ese documento se reconoce que este método sólo podría proporcionar una indicación aproximada de la proporción entre estos dos tipos de tareas. Los inspectores autores del presente informe consideran que este método podría permitir de hecho determinar orientaciones y órdenes de magnitud, pero que ningún método técnico podría conducir a una determinación exacta, no sólo de las tareas permanentes frente a las no permanentes, sino tampoco de la proporción entre el personal de carrera y el personal contratado a plazo fijo 14/.

48. En realidad, mediante un método puramente técnico sólo se puede determinar la proporción conveniente entre el personal de carrera y el personal contratado a plazo fijo. Las consideraciones que es necesario tener en cuenta se refieren esencialmente al grado de continuidad que se considera conveniente asegurar, ya sea en los servicios puramente administrativos o en la ejecución de los principales programas dentro de los departamentos orgánicos, y al equilibrio que conviene establecer (y que puede ser variable para los distintos grupos ocupacionales) entre el personal que ha adquirido una amplia experiencia en la organización y el personal que puede aportar del exterior una visión, una experiencia o un enfoque nuevos. Esas evaluaciones pueden ser muy subjetivas y pueden variar mucho según sean la cultura o las preferencias políticas o personales de quienes las proponen.

49. Así pues, la decisión acerca de esta proporción debería ser esencialmente una decisión política, debido no sólo a la imprecisión de los métodos técnicos utilizables, sino también al hecho de que evidentemente es plenamente posible, y en algunos casos incluso conveniente, encomendar tareas permanentes a funcionarios contratados a plazo fijo o, a fortiori, a funcionarios contratados en régimen de adscripciones alternas. Por consiguiente, es necesario celebrar negociaciones entre los Estados Miembros para llegar a una decisión de ese tipo; tales negociaciones podrían verse facilitadas, en lo que respecta a las Naciones Unidas, por un informe del Secretario General que indicara los límites de las proporciones que considere razonables para los principales grupos ocupacionales de la Secretaría.

50. En el documento ICSC/R.288 se indica que la determinación de la proporción entre el personal de carrera y el que no lo es debería efectuarse separadamente en cada organización. Los inspectores no se oponen a esta sugerencia, pero consideran que:

14/ En el informe sobre la aplicación del principio de la distribución geográfica equitativa a los funcionarios de las Naciones Unidas (JIU/REP/81/10), los inspectores Bryntsev, Sawe y Sibahi recomendaron (recomendación No. 3) que en el futuro la mayoría de los funcionarios sujetos a la distribución geográfica tuvieran contrato a plazo fijo. Por su parte, los inspectores autores del presente informe no formulan ninguna opinión sobre el nivel de la proporción entre los dos tipos de contrato, pues, a su juicio, son los Estados Miembros quienes deben definir ese nivel.

- Los principios y métodos que se deberán aplicar para la determinación de esa proporción deberían ser los mismos para todas las organizaciones y que, por consiguiente, deberían ser aprobados primero por la Asamblea General;

- Por otra parte, en lo que respecta en particular a la orientación política de las decisiones que se han de adoptar, la Asamblea General también debería formular recomendaciones para todas las organizaciones.

Deberían examinarse los tipos de nombramiento: debería fijarse un límite superior para la utilización de los contratos de plazo fijo y deberían adoptarse medidas que permitan las adscripciones alternas.

51. Si se desea que los tipos de nombramiento permitan realmente distinguir entre el personal de carrera y el que no lo es (lo que no ocurre actualmente - véase el párr. 26 *supra* -), es indispensable adoptar las medidas necesarias para evitar que se puedan seguir concediendo contratos de plazo

fijo por encima de cierto límite de tiempo 15/. Por consiguiente, parecería lógico pedir a la Asamblea General que establezca dicho límite. Este método debería permitir aclarar la situación actual, pero deben precisarse estas modalidades y las condiciones de concesión de contratos permanentes. El sistema que podría contemplarse sería el que se expone a continuación.

52. Para el personal de carrera, los únicos contratos utilizables serían los contratos permanentes. No obstante, estos contratos sólo se concederían tras un período de prueba durante el cual se utilizarían contratos de plazo fijo. Dicho de otra forma, se ofrecería siempre a todos los nuevos funcionarios un contrato de plazo fijo; la duración del período de prueba variaría según la forma de contratación y la evaluación que se hiciera de la labor del interesado. Así, para los funcionarios contratados por concurso, la regla general podría consistir en ofrecerles un contrato de plazo fijo por dos años, después de lo cual (salvo las excepciones debidas a malos resultados) se les ofrecerían contratos permanentes. Para los funcionarios contratados para un puesto determinado sobre la base de títulos académicos y profesionales y que desearan llegar a ser funcionarios de carrera, las condiciones de transformación de sus contratos de plazo fijo en contratos permanentes incluirían lo siguiente:

- Un período de prueba de, como máximo cinco años;

- La superación obligatoria de pruebas escritas y orales que garantizaran que poseen las aptitudes necesarias para hacer carrera en una ocupación determinada.

53. Para los funcionarios que no hacen carrera, los contratos de plazo fijo que se les ofrecerían y que podrían tener duraciones variables entre un año y cuatro años como máximo, no podrían renovarse más allá de un límite que habría que fijar. En el documento ICSC/R.288 se propone un plazo de cinco años, que parece razonable. No obstante, en la fijación de un límite de este tipo habría que tener en cuenta -- dos consideraciones:

15/ En lo que se refiere a este aspecto, las conclusiones del documento ICSC/R.288 se inclinan en la misma dirección que las del presente informe.

/...

- Los contratos de los funcionarios adscritos provenientes de una administración pública nacional deberían tener una duración de más de cinco años, si fuera necesario (a este respecto, cabe preguntarse si no sería más razonable una duración de 8 a 10 años);

- El hecho de que no se puedan conceder contratos permanentes a un funcionario contratado con más de 50 años de edad debería hacerse compatible con una limitación de ese tipo: las personas contratadas a los 50 años de edad deberían poder continuar con contratos de plazo fijo hasta la edad de jubilación, es decir, durante diez años.

54. Por último, debería entenderse que, por regla general, no debe prohibirse permanentemente el reingreso en la organización a los funcionarios que se separan de ella al final del plazo máximo de prestación de servicios en régimen de contrato de plazo fijo. En ese caso, debería fijarse otro límite, por ejemplo de tres años, una vez cumplido el cual el funcionario pudiera presentar su candidatura a un nuevo puesto, si así lo deseara. Por otra parte, una disposición de este tipo permitiría elaborar fórmulas que pudieran interesar a cierto número de países, en particular en lo que respecta a la adscripción de sus funcionarios a la organización durante plazos fijos. La DCI propuso una fórmula de este tipo en su informe de 1971 sobre los funcionarios de las Naciones Unidas (JIU/REP/71/7, recomendación No. 13 y capítulo VII, párrs. 430 y 431). La DCI proponía organizar un sistema de "adscripciones alternas" que permitiera a los funcionarios interrumpir durante períodos inferiores a cinco años sus actividades en las Naciones Unidas, con objeto de volver a ocupar su puesto en la administración de origen; esa interrupción sólo podía producirse tras un mínimo de cinco años consecutivos en el ejercicio de su funciones en las Naciones Unidas 16/. Pueden utilizarse otras fórmulas, tales como la que consistiría en considerar como licencia especial sin sueldo el período pasado fuera de la organización 17/. Convendría estudiar especialmente los regímenes que se deberán aplicar al personal de proyectos, que generalmente se contrata a plazo fijo (contratos que son y deberían seguir siendo renovables sin limitaciones). Estos funcionarios también se podrían beneficiar de una forma más sistemática (cosa que no ocurre actualmente) y con condiciones precisas, que habría que definir, de los contratos permanentes.

16/ Los jefes de las organizaciones podrían negociar "acuerdos de adscripción" con los gobiernos interesados, para poder identificar de forma más precisa los métodos de organización de estas operaciones de adscripciones alternas (en particular, lista de los servicios nacionales interesados, número de funcionarios y ritmo de las operaciones). También se podrían contemplar acuerdos de este tipo con algunas universidades o algunos grandes centros de investigación.

17/ Véanse el párrafo 37 y la recomendación No. 4 del informe JIU/REP/81/10 sobre la aplicación del principio de la distribución geográfica equitativa a la Secretaría de las Naciones Unidas.

En materia de concesión de contratos permanentes, los criterios relativos a la persona deberían tener en cuenta las condiciones de contratación y las aptitudes, la edad y las situaciones en materia de adscripción.

55. El problema de los criterios que se deberán aplicar para atribuir uno u otro tipo de contrato a una función determinada debería resolverse con relativa facilidad si se aprobaran las propuestas formuladas en los párrafos anteriores. En realidad, sobre todo es necesario contar con

criterios precisos para la concesión de contratos permanentes. Esos criterios podrían ser los siguientes:

a) Por una parte, no podrían concederse contratos permanentes por encima del número máximo que resulte de las proporciones fijadas por la Asamblea General entre el personal de carrera y el que no lo es;

b) Por otra parte, los criterios relativos a la persona deberían abarcar, en lo que respecta a los contratos permanentes, los siguientes aspectos:

- i) Las condiciones definidas en el párrafo 51 *supra*, es decir, superación obligatoria de un concurso o de pruebas escritas y orales, y período de prueba de entre dos y cinco años;
- ii) Las condiciones de edad: podría mantenerse la regla según la cual no pueden concederse contratos permanentes a partir de los 50 años;
- iii) Las condiciones de no pertenencia a otro sistema de carrera: no deberían concederse contratos permanentes a los funcionarios adscritos provenientes de una administración nacional, de una universidad, etc.

D. Tercera decisión: definición de los grupos ocupacionales

La tercera decisión importante se refiere a la definición de los grupos ocupacionales y de su relación con las trayectorias de carrera y los métodos de contratación. Esta decisión afecta al nivel de aptitud, y de profesionalismo con que se desea contar en las secretarías. A este respecto, una consideración esencial es la necesidad de distinguir entre los funcionarios polivalentes pero que tienen un alto grado de aptitud en una esfera determinada y los funcionarios especializados.

56. El concepto de profesión o de oficio es un concepto sencillo y que en numerosas esferas no plantea problemas de aceptación ni de significación. Parece que todo el mundo admite que para ser médico, arquitecto, profesor de matemáticas, abogado, ingeniero químico o veterinario, es necesario haber adquirido, mediante estudios generalmente prolongados y difíciles, condiciones académicas precisas, en la mayoría de los casos polivalentes (es decir, que comprenden materias muy diversas) y haber obtenido la sanción de esos estudios, ya sea mediante títulos o superando un concurso. Obviamente, estas condiciones básicas no excluyen el hecho de que, para ejercer de forma válida una profesión, sea útil haber

adquirido una experiencia práctica que sólo puede obtenerse mediante el ejercicio de la profesión durante cierto plazo. Lo mismo ocurre a un nivel distinto en lo que respecta al ejercicio de oficios manuales, bien sea carpintero, jardinero o técnico calificado en una u otra esfera: en estos casos, el nivel de cultura general básica y la variedad de los conocimientos profesionales son más limitados y en la mayoría de los casos el aprendizaje reemplaza parcialmente a la enseñanza teórica.

57. En lo que respecta a las actividades administrativas, la situación ha sido hasta ahora más confusa, al menos en apariencia, por dos razones:

a) La primera es que la administración, sobre todo en los niveles más altos, depende al menos tanto del arte y de las cualidades naturales de inteligencia, sentido de organización e incluso sentido común, como de los conocimientos técnicos especializados. Pero lo que es válido para algunas personalidades notables, e incluso para algunos "genios" de la organización no debe servir de base a los métodos de contratación y de capacitación de las miles de personas que componen los ejércitos administrativos. La idea parcialmente exacta de que la administración es un arte no debe llegar a convertirse en pretexto para el abandono y la mediocridad;

b) La segunda razón es que los funcionarios del cuadro orgánico deben tener, en la gran mayoría de los casos conocimientos polivalentes en esferas variadas, incluso para ejercer funciones en apariencia muy especializadas. De hecho, en la mayoría de las administraciones públicas nacionales o internacionales acceden generalmente al cuadro orgánico dos tipos de funcionarios:

i) Los funcionarios polivalentes, pero que tienen un alto grado de aptitud en una esfera precisa;

ii) Los funcionarios especializados que ejercen algunas funciones limitadas.

/...

58. Los funcionarios "polivalentes" del cuadro orgánico deben tener conocimientos básicos de alto nivel en esferas diversas y, en la mayoría de los casos, tienen conocimientos más precisos y elevados en una esfera. Así, se tiene lo siguiente:

- En los ministerios, departamentos o servicios de carácter no técnico, funcionarios del cuadro orgánico que tienen una combinación de títulos de estudios superiores de derecho, economía, ciencias sociales, administración y hacienda públicas, historia de las ciencias políticas, etc., y tienen o no un nivel de aptitud más elevado en una de las esferas citadas (sus conocimientos son sancionados o no por concursos que entrañan pruebas en la mayoría de las esferas mencionadas y pruebas de cultura general con las que se verifican las aptitudes de redacción y razonamiento de los candidatos);
- En los ministerios, departamentos o servicios de carácter técnico (industrias, obras públicas, telecomunicaciones, etc.), funcionarios del cuadro orgánico que tienen una combinación de conocimientos elevados en una esfera técnica determinada (por ejemplo, ingeniero químico, farmacéutico, médico, ingeniero de obras públicas, de telecomunicaciones, etc.) y conocimientos polivalentes en las esferas administrativa, económica y financiera, así como las mismas aptitudes de redacción y de razonamiento que el primer tipo de funcionarios.

59. Estos funcionarios del cuadro orgánico de alto nivel de conocimientos polivalentes componen el esqueleto de las administraciones públicas nacionales e internacionales. Hay que añadir que generalmente se les utiliza al principio de su carrera y hasta la mitad de la misma en el marco de la rama en que tienen los conocimientos básicos más amplios, si bien, en interés de su capacitación, deben pasar por períodos limitados de adscripción a otros servicios o departamentos; después, a partir del nivel de jefe de sección o de servicio, suele considerarse que su polivalencia completada por su propia experiencia administrativa, les permite cambiar de rama y pasar a ocupar puestos de dirección en prácticamente cualquier sector de la administración.

60. Los funcionarios especializados, que también forman parte del cuadro orgánico, pertenecen en general a dos grupos:

- El grupo de los especialistas de tipo administrativo: contables, auditores, especialistas en computadoras, traductores e intérpretes, especialistas en técnicas determinadas: evaluación, clasificación de puestos, etc. En conjunto, con razón o sin ella, no se exige a estos especialistas el mismo nivel de cultura general o de conocimientos polivalentes que a los funcionarios polivalentes del cuadro orgánico. De esta forma, sus perspectivas de carrera están limitadas en general al marco de sus especialidades (salvo, como es lógico, para aquellos que hayan adquirido a título personal otros conocimientos del tipo y el nivel de los de los funcionarios polivalentes del cuadro orgánico) y las categorías que pueden alcanzar al final de su carrera siguen siendo con frecuencia bastante poco elevadas;
- El grupo de los especialistas técnicos o científicos: en efecto, los servicios administrativos, para misiones particulares o técnicas, necesitan utilizar, especialistas en el marco de sus propias especialidades (medicina

/...

del trabajo, arquitectura de la construcción, ingeniería en una rama técnica) o, para los equipos de investigación o los proyectos sobre el terreno, expertos de toda clase que trabajan en el marco de su profesión (economistas o juristas, estadísticos o veterinarios, etc.). Por lo tanto, se puede utilizar todo el catálogo de las profesiones en la medida en que esos funcionarios ejercen en lo esencial su profesión de origen o enseñan sus elementos y no realizan tareas administrativas (o lo hacen en muy escasa medida).

61. En definitiva, el concepto de profesión en las actividades administrativas corresponde a distintos tipos de puesto y a niveles y combinaciones de aptitudes variables, según si existe un predominio de los conocimientos polivalentes y del carácter administrativo del puesto o, por el contrario, existe un predominio de una especialidad determinada y del carácter técnico del propio puesto.

La expresión "grupos ocupacionales" no tiene el mismo significado para la DCI y la CAPI. Para la DCI, la definición de los grupos ocupacionales en las organizaciones debe hacerse esencialmente a partir de las aptitudes básicas exigidas en el momento del ingreso: los grupos definidos de esta forma representan trayectorias de carrera típicas. Deben establecerse estrictamente las condiciones de paso de un grupo a otro.

62. La Dependencia Común de Inspección ha recomendado en numerosas ocasiones el establecimiento de una lista de grupos ocupacionales en las Naciones Unidas (y en las diversas organizaciones). La Asamblea General ha pedido en diversas resoluciones el establecimiento de grupos ocupacionales. Por su parte, la CAPI utilizó la expresión "grupos ocupacionales" en su tercer informe anual (A/32/30, párr. 219). La Comisión reconoció la necesidad urgente de una clasificación común de los grupos ocupacionales aplicable en el marco del régimen común como requisito previo indispensable para mejorar los sistemas en otras esferas, como las esta-

dísticas relativas al personal. Se trataba sobre todo, al parecer, de clasificar en las mismas categorías los diversos puestos de los funcionarios de todas las organizaciones, y esta clasificación se presentaba como una base útil para proceder ulteriormente a la organización de las carreras, la planificación del personal, la contratación y la formación, y una de las ideas claves de esa actividad parecía ser la de favorecer la cooperación entre organismos en todas estas esferas.

63. Estas investigaciones dieron lugar a un "modelo de clasificación de los grupos ocupacionales" publicado en el documento ICSC/R.134, de 2 de junio de 1978, y a una serie de definiciones de cada una de las ocupaciones así identificadas en el documento ICSC/R.187, de 29 de julio de 1979. Estos trabajos se referían al conjunto del personal utilizado por las organizaciones internacionales, tanto del cuadro orgánico como de los servicios generales o expertos. Dichos trabajos dieron lugar a una clasificación en cuatro niveles, donde se distinguía lo siguiente:

- El grupo ocupacional (por ejemplo, trabajadores profesionales, directivos, técnicos y asimilados);
- La "familia" (por ejemplo, arquitectos, ingenieros (y técnicos asimilados));
- La esfera de trabajo (por ejemplo, ingenieros civiles);

/...

- La ocupación o especialidad (por ejemplo, ingenieros sanitarios);

sin dar, no obstante, ninguna definición de estas cuatro nociones ni indicar la utilización que podría hacerse de ellas a los efectos de las necesidades de la administración del personal.

64. En estas condiciones, la expresión "grupos ocupacionales", tal como ha sido utilizada por la CAPI, no tiene el mismo significado que el que le asignó la DCI. Para la CAPI se trata, al parecer, de un método estadístico que utiliza una lista de los puestos u ocupaciones y reagrupa estas ocupaciones en diversas categorías sin que ni las propias ocupaciones ni las diversas categorías de reagrupamiento tengan relación alguna con las aptitudes necesarias para pertenecer a esas ocupaciones o a esas categorías, o con las trayectorias de carrera que pudieran resultar de ellas.

65. Por el contrario, la DCI propuso la siguiente definición de la expresión "grupo ocupacional":

"Un grupo ocupacional es un conjunto de ocupaciones suficientemente similares, en particular en lo relativo a las calificaciones académicas y profesionales básicas, para que los titulares de los puestos respectivos tengan posibilidades de traslado o ascenso entre los puestos que integran el grupo."

66. De esta definición se desprende lo siguiente:

- Los propios grupos se pueden definir a partir de las aptitudes necesarias para ingresar en uno u otro grupo ocupacional;
- La definición de los tipos y las categorías de calificación debe preceder a la definición del grupo, y no a la inversa (al igual que, por ejemplo, los títulos necesarios para ser doctor en medicina o arquitecto definen la pertenencia a esas profesiones);
- En la mayoría de los casos, las aptitudes necesarias deben ser polivalentes para permitir que los funcionarios admitidos en un grupo ocupacional sean nombrados en el transcurso de su carrera para todos los puestos de ese grupo y para todas las categorías a medida que se incrementa su experiencia profesional. Así, por ejemplo, un generalista administrativo debería tener aptitudes suficientemente variadas para ocupar tanto un puesto de administrador del presupuesto, como de administrador de personal o de la contratación, o incluso de administrador de servicios de conferencias. Un funcionario del cuadro orgánico de los servicios de información también debe tener aptitudes suficientemente variadas para desempeñar las funciones de redactor, especialista de radio o televisión, especialista en contactos con la prensa o jefe de un centro de información. El grado de polivalencia que se exige en el momento del ingreso es lo que permite determinar las distintas ocupaciones que puede comprender un grupo.

67. Ciertos números de especialidades se pueden identificar también por los tipos de conocimientos exigidos en el momento del ingreso: así, por ejemplo, para los contables, los auditores o los especialistas en computadoras, no se exigen en

/...

general conocimientos polivalentes muy elevados. Por el contrario, su conocimiento de la especialidad debe alcanzar un nivel elevado: por consiguiente, cada una de estas especialidades debe constituir por sí sola un grupo ocupacional más limitado desde el punto de vista de la variedad de las funciones posibles y, por consiguiente, de las posibilidades de promoción de las perspectivas de carrera.

68. Por último, puesto que las aptitudes definen los tipos de puestos que se podrán ocupar, el concepto de "grupo ocupacional" debe ser en realidad equivalente al de "trayectoria de carrera típica". Debe darse una respuesta muy precisa a la cuestión de saber si es posible que un funcionario salga de esa trayectoria trazada e ingrese en otro grupo ocupacional: es decir, las condiciones de paso de un grupo ocupacional a otro deben estar reglamentadas. Como es lógico, esa reglamentación debería tener en cuenta el hecho de que es más fácil el paso de un grupo de altas aptitudes técnicas a un grupo de menores aptitudes técnicas que el paso inverso. Por ejemplo, se puede contemplar fácilmente la posibilidad de que un economista, un jurista o un especialista en la información pueda pasar de su grupo al de los especialistas en administración sin verse obligado a adquirir un volumen considerable de conocimientos. En tal caso, para que fuera posible el paso de un grupo a otro, bastaría que la reglamentación previera un sistema de capacitación en el empleo (dentro o fuera de la organización) que entrañe eventualmente la realización de cursos que permitan a los miembros de los grupos mencionados adquirir cierto número de conocimientos sobre los métodos de programación y presupuestación, sobre los problemas de personal y sobre las materias administrativas en general.

69. Sin embargo, deberían preverse condiciones mucho más estrictas (por ejemplo, la obtención de títulos universitarios determinados) para que se pueda contemplar la posibilidad del paso de un traductor o de un intérprete, de un especialista en computadoras o de un contable, por ejemplo, a ese mismo grupo de especialistas en la administración o a un grupo técnico, como el de los juristas. La elaboración de una reglamentación de ese tipo, debería tender, en general a evitar que los funcionarios que no tengan el nivel de aptitudes básicas requerido para ingresar en un grupo ocupacional determinado pasen a ocupar un puesto que pertenezca a ese grupo. Si bien algunas de esas aptitudes pueden adquirirse con métodos de capacitación en el empleo, otras sólo pueden adquirirse mediante una formación universitaria adecuada.

70. Esa reglamentación debería tratar, en particular, del nivel de los puestos de dirección o de jefe de sección. Evidentemente, ciertos puestos superiores sólo pueden ser ocupados por personas que tienen una formación sólida en una especialidad determinada (la dirección de servicios económicos por economistas, la de servicios jurídicos por juristas, etc.), pero otros pueden ser ocupados fácilmente por personas que tienen una amplia cultura general, un conocimiento de la organización y dominan otra profesión. Tal es el caso de la mayoría de los servicios puramente administrativos.

71. Así pues, el método de los grupos ocupacionales entendido de esta forma permite al mismo tiempo proporcionar una base para mejorar los métodos de contratación y de promoción de las perspectivas de carrera y garantizar un mejor profesionalismo en la Secretaría. Por lo tanto, es evidente que la decisión de elegir entre este método y el método que consiste en organizar la contratación y la promoción de las perspectivas de carrera a partir de cada puesto considerado aisladamente, es fundamental para determinar el tipo de Secretaría con que se desea contar.

/...

E. Otras cuestiones que exigen adoptar decisiones y realizar estudios complementarios

Cuando se hayan adoptado decisiones en relación con las tres opciones fundamentales mencionadas anteriormente, aún habrá que adoptar decisiones en relación con algunos problemas.

72. Si la Asamblea General y los órganos normativos del conjunto de las organizaciones adoptaran decisiones en relación con las tres opciones fundamentales mencionadas, quedarían fijadas las características esenciales de un sistema coherente de personal. Se conocería entonces el aspecto general de la construcción del sistema y su

plan de conjunto pero quedarían por precisar las soluciones de algunos problemas cuyos datos se exponen en los próximos párrafos.

Promoción de las perspectivas de carrera: establecimiento de planes de carrera, capacitación y rotación

Con respecto a la promoción de las perspectivas de carrera, las recomendaciones de la CAPI y de la DCI se inclinan en la misma dirección, pero aún hay que llevarlas a la práctica.

73. Con respecto al tema de la promoción de las perspectivas de carrera, la DCI y la CAPI han formulado ciertas recomendaciones, cuyas características esenciales se recuerdan en el anexo II. En cuanto al problema de la promoción de las perspectivas de carrera y de la participación de los funcionarios en el establecimiento de sus

"planes de carrera", las recomendaciones aludidas de la CAPI y de la DCI convergen de forma decisiva. Con independencia del vocabulario utilizado (planificación de las adscripciones y planes individuales normales de carrera para la DCI, programa de organización de las carreras para la CAPI), el contenido de las recomendaciones encaminadas a organizar un sistema de plan de carrera integrado, a partir de los intercambios de información entre los funcionarios y la organización, es esencialmente el mismo, salvo algunos detalles de ejecución.

74. No obstante, aunque las recomendaciones de la DCI se formularon hace más de diez años y las de la CAPI hace casi dos años, parece que no ha comenzado ninguna actividad notable de puesta en práctica de esas recomendaciones hasta el momento, ni en las Naciones Unidas ni en los organismos especializados. Tal vez la Asamblea General desee pedir explicaciones a las secretarías de las diversas organizaciones acerca de las razones de esta situación.

75. En lo que respecta a la realización de actividades de capacitación, también ha habido una convergencia bastante clara entre la DCI y la CAPI. Habría aún que definir de una forma mucho más precisa el tipo de capacitación en el empleo que parece necesario para integrar el sistema de capacitación en la planificación de las carreras. Para ello es necesario realizar algunos estudios complementarios, lo que no debería presentar dificultades importantes (véase el párrafo 15 del anexo II). Otro tanto ocurre, al parecer, en lo que respecta a la rotación, tema con respecto al cual la Asamblea General ya adoptó una posición en su resolución 33/143 pero que aún hay que integrar en la planificación de las carreras.

/...

Métodos de calificación

La CAPI está examinando los métodos de calificación. Según la DCI, un enfoque por "grupos ocupacionales" podría facilitar la solución de estos difíciles problemas.

76. La CAPI continúa haciendo esfuerzos para proponer un mejor sistema de calificación (véase el párrafo 21 supra). En el párrafo 11 del anexo II se recuerdan las principales propuestas formuladas a este respecto. Deberían fomentarse estos esfuerzos, que se refieren a una esfera sumamente

difícil; los inspectores tendrían especial interés en examinar el método preconizado de clasificación de los funcionarios en cuatro cuartiles. La única observación complementaria que parece oportuno hacer en relación con el tema de los sistemas que se encuentran en vías de estudio es que el tomar en cuenta la recomendación formulada por la DCI en 1971 para reemplazar la Junta de Nombramientos y Ascensos en las Naciones Unidas por comisiones de formación profesional y de planificación de las carreras, que habría que establecer al nivel de cada uno de los grandes grupos ocupacionales, podría mejorar considerablemente el funcionamiento del sistema. Ello permitiría que los funcionarios fueran juzgados por un grupo de personas que podrían conocerlos individualmente y que tendrían un conocimiento más preciso de los problemas de su ocupación. Es éste un elemento decisivo, especialmente para las grandes organizaciones.

Mecanismos que permiten asegurar las posibilidades de ascenso

Los métodos de ascenso que permiten un sistema satisfactorio de carrera deberían incluir lo siguiente:

- La fijación de límites para las contrataciones externas en las diversas categorías superiores a la categoría subalterna, incluidos los niveles de dirección;
- La utilización de las categorías vinculadas, y
- Una contratación lo más amplia posible en la categoría subalterna.

77. Si, según se ha indicado en los párrafos 38 a 45 supra, el concepto de carrera entraña que se ofrezcan posibilidades normales de ascensos tanto a los funcionarios contratados que se proponen hacer carrera en el momento en que se les ofrece un contrato permanente como a los funcionarios contratados por plazos fijos, en la medida en que presten servicios a la organización durante un período suficientemente largo, es conveniente adoptar medidas para que esas posibilidades sean efectivas. Esto significa que las contrataciones que se deban efectuar en el exterior de la organización no deben hacerse en todas las categorías sin mecanismos reguladores 18/. Sin duda, las prácticas actuales de las Naciones Unidas, que obligan a buscar en primer lugar dentro de la

18/ A este respecto, los inspectores autores del presente informe no comparten la interpretación del párrafo 3 del Artículo 101 de la Carta y de las disposiciones del reglamento de personal que hacen los inspectores autores del informe JIU/REP/81/10 sobre la distribución geográfica equitativa en la recomendación No. 5, que entraña que las vacantes deberían siempre sacarse a concurso entre los candidatos interiores y exteriores, de forma contraria a la práctica actual de las Naciones Unidas.

/...

Organización los candidatos para todos los nuevos puestos vacantes, ofrecen claras ventajas a los funcionarios titulares. No obstante, un mecanismo de este tipo puede tener efectos negativos tanto para la equidad de la distribución geográfica como para la contratación de los funcionarios más calificados. Consideramos, pues, que sería preferible reglamentar la práctica en esta esfera determinando, por categorías, los porcentajes máximos del número de funcionarios de cada categoría que se podrán contratar anualmente en el exterior. Este porcentaje, que ya está fijado en el 70% para las categorías P-1/P-2 (puesto que se reserva el 30% a los ascensos por concurso desde el cuadro de servicios generales) debería disminuir considerablemente para la categorías P-3 y superiores, con objeto de mantener en un nivel razonable las posibilidades de ascensos internos.

78. A nuestro juicio, en el marco de una reglamentación de ese tipo, debería fomentarse la utilización de la vinculación de categorías, que es prácticamente general en la mayoría de las administraciones públicas nacionales, en particular en los servicios diplomáticos y en varias de las organizaciones internacionales que se describen en el anexo V (en el anexo VI figura un extracto del documento de trabajo No. 1 sobre la vinculación de categorías transmitido en mayo de 1981 por los inspectores a los miembros de la CAPI y a los directores de personal de las organizaciones).

79. La determinación de los porcentajes que limitan el número de los funcionarios que se contratan en el exterior debería extenderse también, en la máxima medida posible, a las categorías de dirección (D-1 y D-2). A este respecto, recordamos que en el informe JUI/REP/71/7 ya se formuló una recomendación que sugería que en las Naciones Unidas se reservara una proporción de los puestos de categoría D-1 y D-2 a los miembros de la Secretaría que tuvieran cierta antigüedad en la administración pública internacional: una proporción alta para los puestos de categoría D-1 (se proponía el 70%) y una proporción algo más baja para los de categoría D-2 (por ejemplo, 60%). La determinación de los porcentajes exactos para todas las categorías podría ser objeto de estudios ulteriores.

80. También sería indispensable reaccionar contra la tendencia actual a reducir progresivamente el número de puestos de categorías P-1/P-2. Actualmente ya sólo hay un número sumamente limitado de puestos de categoría P-1, pero los de P-2 tienen también una tendencia a disminuir peligrosamente. A la hora de crear nuevos puestos, se prefiere recurrir a las categorías P-3 y superiores, sin que las justificaciones aducidas sean siempre convincentes. El pretexto aducido es que siempre se necesitan funcionarios experimentados que sean directamente operacionales. Además, esto permite facilitar los ascensos en un sistema rígido de clasificación de puestos. Deberían adoptarse medidas para invertir esta tendencia peligrosa y perjudicial tanto para la promoción racional de las perspectivas de carrera como para los intereses financieros de las organizaciones. En este sentido, la organización de un control racional de la estructura de los puestos, cuestión que se examina en los párrafos 81 a 83 infra, debería proporcionar un instrumento útil.

Definición de los diversos cuadros de funcionarios

Ha llegado a ser indispensable una definición precisa de los diversos cuadros de funcionarios, basada en los niveles de las aptitudes exigidas y en las disposiciones de sus estatutos.

81. El problema de la definición de las proporciones entre el personal de carrera y el que no lo es, y el del establecimiento de forma precisa de sus respectivas condiciones de servicio exigen que se llegue lo más rápidamente posible a una definición aceptada de los diversos cuadros de funcionarios: funcionarios del cuadro orgánico interna-

cional, personal de proyectos, funcionarios del cuadro orgánico nacional, funcionarios del cuadro de servicios generales, etc. (véase el párrafo 24 supra). El estudio y la explicación de las posibles opciones entre las definiciones aceptables requerirían un informe especial. Por consiguiente, en el presente informe no someteremos una definición a la aprobación de la Asamblea General, sino que nos limitaremos a señalar lo siguiente:

~~Que, por las razones que acabamos de señalar, se deben realizar rápidamente los estudios necesarios para adoptar una decisión en esta materia;~~

- Que los criterios que se deberían adoptar para permitir nacer una distinción entre los diversos cuadros deberían ser los siguientes:

- a) El carácter de las aptitudes exigidas;
- b) Las condiciones en que se comprobarán o evaluarán esas aptitudes;
- c) Las condiciones de servicio de esos funcionarios y, en particular, las obligaciones que se les imponen en lo relativo a la adscripción o a la rotación.

82. Por ejemplo, a nuestro juicio, la única forma racional de distinguir entre un funcionario del cuadro orgánico y uno del cuadro de servicios generales, o entre un funcionario del cuadro orgánico nacional y uno del cuadro orgánico internacional, debe basarse en lo siguiente:

- El carácter de las aptitudes exigidas en lo relativo a los conocimientos profesionales y lingüísticos para el ingreso en estos distintos cuadros;
- Sus obligaciones en lo relativo a la adscripción y rotación.

Para llegar a establecer definiciones precisas quedaría por determinar exactamente qué aptitudes y tipos de obligaciones exactas se exigen a los funcionarios de estos distintos cuadros.

Definición de la estructura de los puestos en función de los programas

Para compensar las insuficiencias actuales de los métodos de clasificación de puestos, debería organizarse un sistema de control de la estructura de los puestos en función de los programas.

83. La última cuestión a la que debería darse prontamente una solución es la definición de la estructura de los puestos en función de los programas. Los actuales métodos de clasificación de puestos no ofrecen una solución a esta importante cuestión. La verificación de las clasificaciones puesto por puesto no permite cuestionar la estructura

de los puestos de la totalidad de un servicio. Los actuales métodos de clasificación sólo conducen a "fotografiar" la situación existente, que es resultado de las definiciones de estructuras y jerarquías hechas históricamente por los jefes de servicio que se han sucedido al frente de una unidad administrativa. Esos métodos sólo aportan revisiones de aspectos de detalle, sin reexaminar si el conjunto de las descripciones de los puestos del servicio corresponde verdaderamente a la mejor estructura posible para la ejecución de una labor determinada o para alcanzar los objetivos fijados.

84. La CAPI ha comenzado a examinar esta cuestión. En el documento ICSC/R.288 se estudia la relación entre el proceso de programación del establecimiento del presupuesto y la clasificación de los puestos y se llega a la conclusión, en particular, de que se deberían crear "dependencia de planificación" para solucionar los problemas de estructura de organización y diseño de puestos. Los inspectores convienen en que, en efecto, sería necesario que esa función de revisión y crítica de la estructura de las principales unidades administrativas pudiera realizarse de forma sistemática ^{19/}. Aún deben examinarse de forma más precisa las modalidades según las cuales se podrían definir normas y ejercer un verdadero control sobre las propuestas de los jefes de servicio. Por ejemplo, en las Naciones Unidas se podría contemplar la posibilidad de que se encomendara esa tarea a un grupo de funcionarios experimentados, elegido por el Secretario General, y que pudiera contar con el apoyo técnico del SGA y del servicio de planificación y programación.

^{19/} La recomendación No. 13 del informe de la DCI sobre el establecimiento de prioridades y la identificación de actividades obsoletas en las Naciones Unidas se refirió precisamente a esta cuestión (véanse los párrafos 83 a 85 del documento A/36/171, de 10 de abril de 1981).

F. Resumen de las decisiones que debería adoptar la Asamblea General

85. En el cuadro que figura a continuación se indican las cuestiones esenciales sobre las que, a nuestro juicio, la Asamblea General debería adoptar decisiones o impartir directrices de investigación tanto para la Secretaría de las Naciones Unidas como para la CAPI y la DCI.

<u>Lista de las cuestiones que requieren decisiones</u> (Se indican entre paréntesis las referencias a los párrafos pertinentes del informe)	<u>Debería optarse entre</u>	
I. <u>Primera decisión fundamental:</u>		
<u>El concepto de carrera y las diferencias en las condiciones de servicio que deberían resultar de ese concepto para el personal que hace carrera y el que no lo hace</u>		
1. <u>¿Incluye el concepto de carrera lo siguiente?</u> <ul style="list-style-type: none"> - La idea de seguridad en el empleo; - La idea de las posibilidades de ascensos equitativos y de ritmo medio de progreso en la carrera; - La idea de participación en la definición de las perspectivas de la vida profesional, y, en contrapartida: <ul style="list-style-type: none"> - La aplicación de métodos de contratación que permitan verificar las aptitudes necesarias, y - La utilización de los grupos ocupacionales como trayectoria de carrera típica (párr. 38). 	Esta definición	Una definición que sólo se refiera a los métodos de promoción de las perspectivas de carrera, y no a las condiciones de ascenso y contratación
2. <u>¿Hay que distinguir entre el personal de carrera y el personal que no hace carrera, en lo que se refiere a los tipos de nombramiento y a los métodos de contratación? (párrs. 43, 44 y 45)</u>	Distinción necesaria	Distinción no necesaria

<p><u>Lista de las cuestiones que requieren decisiones</u> (Se indican entre paréntesis las referencias a los párrafos pertinentes del informe)</p>	<p><u>Debería optarse entre</u></p>	
<p>II. <u>Segunda decisión fundamental:</u></p> <p><u>Fijación de la proporción que se deberá establecer entre las dos clases de funcionarios y tipos de contratos que se deberán utilizar para cada una de ellas</u></p> <p>3. <u>¿Debe ser objeto la definición de una proporción entre estas dos clases de funcionarios de una negociación entre los Estados Miembros apoyada por estudios realizados por las secretarías? (párrs. 46 y siguientes)</u></p> <p>O, por el contrario, ¿deben adoptar los jefes de las secretarías la decisión a este respecto?</p> <p>4. <u>¿Debe establecer la Asamblea General los principios de clasificación entre estas dos clases de funcionarios para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, y dejando que los órganos rectores de las diversas organizaciones fijen las proporciones que deberán establecerse? (párr. 49)</u></p> <p>5. <u>¿Debe ponerse a un límite máximo la duración de la utilización de los contratos de plazo fijo? (y ¿cuál podría ser esa duración?) (párrs. 53 y 54)</u></p> <p>6. <u>¿Deben adoptarse disposiciones relativas a las adscripciones alternadas o a los contratos de rotación? (párr. 54)</u></p> <p>7. <u>¿Deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos en los criterios de asignación de contratos permanentes dentro de las proporciones definidas?:</u></p> <p>- Condiciones de contratación y niveles de calificación;</p>	<p>Decisión política tras celebrar negociaciones entre los Estados Miembros</p> <p>Decisiones de la Asamblea General acerca de los principios</p> <p>Conveniente límite superior</p> <p>Nuevas disposiciones</p> <p>Aceptación de estos criterios</p>	<p>Decisión técnica a cargo de los jefes de las secretarías</p> <p>Dejar los principios y métodos al cuidado de los órganos rectores de cada organización</p> <p>Mantenimiento del sistema actual</p> <p>Mantenimiento del sistema actual</p> <p>Otros criterios posibles</p>

<p><u>Lista de las cuestiones que requieren decisiones</u> (Se indican entre paréntesis las referencias a los párrafos pertinentes del informe)</p>	<p><u>Debería optarse</u> <u>entre</u></p>	
<p>- La edad (menos de 50 años);</p> <p>- No pertenencia a un sistema de carrera (administraciones públicas nacionales, universidades, etc.)</p> <p>III. <u>Tercera decisión fundamental:</u></p>		
<p><u>Definición de los grupos ocupacionales y de su relación con la promoción de las perspectivas de carrera y los métodos de contratación</u></p>		
<p>8. ¿Debe establecerse la definición de los grupos ocupacionales esencialmente en función de las aptitudes básicas exigidas para el ingreso en esos grupos? (párrs. 65 a 71)</p> <p>9. ¿Deben servir o no los grupos ocupacionales como trayectoria de carrera típica, entendiéndose que se reglamentarían en forma precisa las condiciones del eventual paso de un grupo a otro? (párrs. 65 a 71)</p>	<p>Grupos ocupacionales basados en las aptitudes básicas</p> <p>Utilización de los grupos ocupacionales como trayectoria de carrera típica</p>	<p>Grupos ocupacionales no relacionados con las condiciones de contratación</p> <p>Grupos ocupacionales no relacionados con el sistema de carrera</p>
<p>IV. <u>Otros problemas que se deberán examinar</u></p> <p><u>Sistemas de calificación:</u></p> <p>10. ¿Deberían utilizar estos sistemas, para ser más equitativos, el marco de los grupos ocupacionales? (párr. 76)</p>	<p>Sistemas de calificación que utilizan el marco de los grupos ocupacionales</p>	<p>Sistema actual o sistema propuesto por la CAPI, sin utilizar el marco de los grupos ocupacionales</p>

<p><u>Lista de las cuestiones que requieren decisiones</u> (Se indican entre paréntesis las referencias a los párrafos pertinentes del informe)</p>	<p><u>Debería optarse</u> <u>entre</u></p>	
<p><u>Organización de las posibilidades de ascenso dentro de la carrera:</u></p> <p>11. ¿Son indispensables las siguientes medidas con objeto de ofrecer un marco de carrera razonable para el cuadro orgánico?</p>		
<p>(11a) Aumentar la contratación en la categoría subalterna al máximo compatible con las necesidades de la organización (párr. 80)</p>	<p>Aumento de la contratación en la categoría subalterna</p>	<p>Sistema actual, que lleva a reducir el número de puestos en la categoría subalterna</p>
<p>(11b) Fijar los límites porcentuales para las contrataciones externas desde la categoría superior a la categoría subalterna (párrs. 77 y 79).</p>	<p>Determinación de porcentajes que limiten las contrataciones externas para ciertas categorías</p>	<p>Sistema actual, es decir, contrataciones externas en todas las categorías con preferencia para el personal existente, o sin preferencia para el personal existente</p>
<p>(11c) Utilizar la vinculación de categorías (párr. 78 y Anexo VI)</p>	<p>Vinculación de categorías, en particular al comienzo de la carrera</p>	<p>No utilizar la vinculación de categorías</p>
<p><u>Estructura de los puestos y definición de los puestos en función de los programas:</u></p> <p>12. ¿Debería organizarse un sistema de normas y de control de su aplicación para la definición de la estructura de los puestos necesarios para la ejecución de un programa determinado, con objeto de compensar las insuficiencias de los actuales métodos de clasificación de puestos? (párrs. 83 y 84)</p>	<p>Definición de la estructura de los puestos sometidos a normas y control</p>	<p>Sistema actual: la clasificación de puestos fotografía la estructura existente, aportando sólo revisiones de detalle</p>

<p><u>Lista de las cuestiones que requieren decisiones</u> (Se indican entre paréntesis las referencias a los párrafos pertinentes del informe)</p>	<p><u>Debería optarse</u> <u>entre</u></p>	
<p><u>Definición de los principales cuadros de funcionarios:</u></p> <p>13. ¿Es urgente o no disponer de definiciones precisas de los diversos cuadros? (párr. 81)</p> <p>14. ¿Deben fundarse esencialmente esas definiciones en los niveles de aptitud exigidas y en las disposiciones estatutarias relativas a esas clases de funcionarios? (párr. 82)</p>	<p>Urgencia</p> <p>Los criterios propuestos</p>	<p>No urgencia</p> <p>Otros criterios</p>

CONCLUSION

86. Por las razones explicadas al comienzo, este informe no termina, contrariamente a la práctica habitual de la Dependencia Común de Inspección, con una lista de recomendaciones. El informe está destinado esencialmente a servir de información para la Asamblea General. Pero el trabajo que aún queda por hacer para llegar a adoptar decisiones sobre el tema de la definición de un verdadero sistema de personal para las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se facilitaría considerablemente si la Asamblea General, sobre la base de la información de que dispone, proporcionara directrices y orientaciones precisas sobre los aspectos generales del sistema de personal que desea que se elabore.

87. Los aspectos esenciales acerca de los cuales sería particularmente oportuno impartir directrices de forma inmediata son los siguientes:

a) La aceptación o no de la idea de que es posible y conveniente celebrar negociaciones entre los Estados Miembros sobre el tema de la fijación de la proporción entre el personal de carrera y el personal contratado a plazo fijo y, eventualmente, definición del método de esas negociaciones;

b) La aceptación o no de la idea de que es indispensable una visión de conjunto de los problemas de personal para que la Asamblea General pueda definir sus opciones y, en caso de aceptación de esta idea, establecimiento de directrices y de un calendario para la presentación de los estudios que realicen a este respecto las secretarías de las Naciones Unidas, de los organismos, de la CAPI y de la DCI;

c) Cuantas indicaciones resulte posible dar desde ahora acerca de las tres decisiones fundamentales cuyos elementos se han expuesto en el presente informe (concepto de carrera, fijación de las proporciones entre el personal de carrera y el personal contratado por plazos fijos y tipos de contratos, relación entre los grupos ocupacionales, la promoción de las perspectivas de carrera y los métodos de contratación), así como acerca de todas las demás cuestiones mencionadas en el cuadro anterior en relación con las cuales la Asamblea General se considere suficientemente informada para pronunciarse en este momento.

ANEXO I

Cooperación entre la DCI y la CAPI en la preparación de los dos informes solicitados en la resolución 35/210 de la Asamblea General

1. Reunión de uno de los inspectores con la CAPI el 10 de marzo de 1981

Uno de los inspectores asistió a Nueva York a la sesión del 10 de marzo de 1981 y presentó un análisis de los asuntos que a su juicio se debían estudiar. En particular subrayó:

- Que deberían desarrollarse las coincidencias de opiniones entre la CAPI y la DCI sobre numerosas cuestiones y la complementariedad posible entre los dos organismos en materia de información básica y de aplicación de las recomendaciones;
- Que para ello había que disipar los malentendidos que podían haberse producido respecto de algunas cuestiones. Estas cuestiones eran en particular:
 - . la definición exacta de los diversos cuadros de personal (cuadro orgánico de contratación internacional, cuadro orgánico de contratación local, cuadro de servicios generales, etc.);
 - . el concepto de grupo ocupacional;
 - . la cuestión de la vinculación de categorías;
 - . los criterios que habría que adoptar para determinar los diversos tipos de contrato;
 - . las aplicaciones del principio de la clasificación de puestos a diferencia de la clasificación de las personas;
- Finalmente, en forma más general, había que proporcionar a la Asamblea General una visión de conjunto de los problemas de personal de la que no dispone actualmente.

Tras un intercambio de opiniones acerca del programa de los asuntos que se examinarían, se llegó a un acuerdo sobre una lista de cuestiones que debían tratarse en los dos informes.

2. Colaboración en la preparación de los dos informes

Se pudieron organizar varias reuniones de trabajo de marzo a mayo de 1981 entre los dos representantes de la secretaría de la Comisión encargados de la preparación del informe de la CAPI y uno de los inspectores; hubo intercambios de opiniones, en particular sobre las cuestiones que parecían presentar dificultades.

3. Documentos de trabajo de la DCI y de la CAPI

DCI: Uno de los inspectores preparó tres documentos de trabajo y los envió por separado a todos los miembros de la CAPI y a los jefes de personal de las organizaciones del régimen común:

- 1) Documento de trabajo No. 1, relativo a la combinación de grados, de 7 de abril de 1981;
- 2) Documento de trabajo No. 2, relativo al desarrollo de las perspectivas de carrera y los grupos ocupacionales, de 29 de mayo de 1981;
- 3) Documento de trabajo No. 3, relativo a los tipos de nombramientos, de 23 de junio de 1981.

Los jefes de personal de algunas organizaciones enviaron comentarios sobre estos documentos. Los miembros de la Comisión no enviaron ningún comentario.

CAPI: Por su parte, los representantes de la secretaría de la CAPI transmitieron a los inspectores diversos pasajes del proyecto de informe de la secretaría en mayo de 1981.

4. Reunión entre los dos inspectores autores del informe de la DCI y la CAPI, el 16 y 17 de julio de 1981

Los dos inspectores asistieron a dos sesiones oficiales de la Comisión la tarde del 16 de julio y la mañana del 17 de julio. Se celebró un debate sobre los distintos capítulos del documento preparado por la secretaría de la Comisión, en el que participaron un representante de la secretaría de la Comisión, los representantes del CCCA y de numerosas organizaciones, la representante de la FICSA y los dos inspectores. Los participantes disponían del documento ICSC/R.288 (proyecto de informe de la secretaría de la Comisión) y de un documento de sala de conferencias (ICSC/14/CRP.5) en que se reproducían los tres documentos de trabajo de la DCI citados (en todos los idiomas oficiales utilizados por la Comisión).

Finalmente se celebró una reunión privada entre los miembros de la Comisión y los dos inspectores la tarde del 17 de julio. Como el tiempo disponible no permitía examinar cuestiones de fondo, sólo se decidió que este año no se presentarían recomendaciones definitivas a la Asamblea General en ninguno de los dos informes y que el año próximo se procuraría reservar el tiempo necesario para celebrar un debate sobre cuestiones de fondo entre los inspectores y todos los miembros de la CAPI.

ANEXO II

Principales recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección
y de la Comisión de Administración Pública Internacional en
materia de política de personal*

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>I. ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA</p> <p>1. Definición de los principales cuadros del personal</p>	<p>- No hay ninguna recomendación hasta el momento.</p> <p>- Problema planteado en diversas oportunidades y sobre todo en las propuestas relativas al examen por concurso para el paso del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico.</p>	<p>- Informe de la CAPI A/35/30 (1980):</p> <p>a) Párrafos 259 a 262: (metodología para la definición del trabajo propio del cuadro orgánico). Empleo de una definición descriptiva del trabajo propio del cuadro orgánico. Con todo, se indica que "ciertas partes de esta definición pueden ser aplicables también a algunos trabajos comprendidos en el cuadro de servicios generales" y que "lo que importa" de esa definición es "el grado de conocimientos teóricos necesarios para el desempeño de las funciones".</p> <p>b) Párrafos 299 a 310 (funcionarios locales o nacionales del cuadro orgánico): La Comisión decidió, por una parte, autorizar a las organizaciones interesadas a que siguieran utilizando el cuadro orgánico de funcionarios locales o nacionales en las condiciones propuestas por el OCCA y, por la otra, seguir estudiando esta cuestión.</p>	<p>No se ha adoptado decisión alguna sobre el particular.</p>	<p>No se ha acordado ninguna definición.</p>
<p>2. Grupos ocupacionales y fijación de los niveles de aptitud correspondientes</p>	<p>- 1971: Recomendación No. 1 del informe JIU/REP/71/7 (A/8454) (Definición y proposición de una primera lista de los grupos ocupacionales de las Naciones Unidas).</p> <p>- 1977: Recomendación No. 1 del informe JIU/REP/77/4 (sobre los grupos ocupacionales de los cuadros de servicios generales).</p> <p>- 1978: Recomendación No. 1 del informe JIU/REP/78/4 (A/33/228) (creación de una reglamentación de los grupos ocupacionales y preparación de una lista completa de estos grupos para toda la Secretaría).</p> <p>- 1980: Recomendación No. 2 del informe JIU/RFP/80/9 (A/35/418) (pruebas escritas por grupos ocupacionales para los concursos de contratación).</p>		<p>- 1978: Resolución 33/143, I, 1 f): La Asamblea General pide al Secretario General ...</p> <p>"Definir los grupos ocupacionales y los criterios para la nueva definición de tales grupos, y determinar una lista de grupos ocupacionales para el cuadro de servicios generales y el cuadro orgánico, así como normas para el ingreso, el ascenso y la rotación del personal."</p> <p>y (sección IV, 1):</p> <p>"Pide al Secretario General que establezca ... las máximas categorías de grados para las diversas funciones del cuadro de servicios generales de Ginebra sobre la base de la categoría de los grados equivalentes de Nueva York para las mismas ocupaciones y que finalice la clasificación de puestos del cuadro de servicios generales de Ginebra antes del 30 de abril de 1979."</p>	<p>Las Naciones Unidas han empleado grupos ocupacionales para definir las pruebas especializadas del examen por concurso para pasar del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico y para reagrupar los puestos que se ofrecen a los concursantes.</p> <p>Las Naciones Unidas además están preparando, con arreglo a los mismos principios, una serie de "descripciones de puestos".</p>

ANEXO II (continuación)

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>I. ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA (continuación)</p> <p>2. Grupos ocupacionales y fijación de los niveles de aptitud correspondientes (continuación)</p>		<p>El concepto de grupos ocupacionales que emplea la CAPI no tiene el mismo significado que el concepto que utiliza la DCI, pues no obedece a la misma definición. Véase:</p> <p>El informe A/32/30 (1976), párr. 219; El informe A/34/30 (1976), párrs. 184 a 188, y El anexo XI (modelo de clasificación común de los grupos ocupacionales); El documento ICSC/R.134 (junio de 1978); El documento ICSC/R.187 (julio de 1979).</p> <p>La Comisión distingue cuatro niveles de clasificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El grupo ocupacional, - La categoría de profesiones, - La rama de actividad, - La profesión o especialización, sin precisar las relaciones que puedan existir entre esos niveles, los niveles de aptitud y las perspectivas de carrera. 	<p>- 1980: Resolución 35/210, anexo, párr. 2: "2. Se hará una distinción entre:</p> <p>a) Las ocupaciones para las cuales es razonable prever que se produzcan varias vacantes cada año;</p> <p>b) Las ocupaciones para las cuales la contratación solamente se abrirá a intervalos poco frecuentes.</p> <p>3. Para los puestos comprendidos en la categoría 2 a), las descripciones de funciones se complementarán con una "descripción de ocupación", en la que se indicarán las principales funciones, el nivel mínimo de calificación y las calificaciones suplementarias deseables."</p> <p>- 1978: Resolución 34/165: La Asamblea General expresa su satisfacción por las medidas adoptadas por la Comisión en cumplimiento de los artículos 13 y 14 de su Estatuto.</p> <p>- 1980: Resolución 35/214: La Asamblea toma nota de los progresos logrados por la Comisión en el marco de la autoridad que le confieren los artículos 13 y 14 de su Estatuto.</p>	<p>Las Naciones Unidas enviaron a la CAPI observaciones respecto del número de los niveles y de la falta de comparabilidad dentro de los diferentes niveles de ocupación de la Comisión. Se ha llevado a cabo una tentativa de clasificación estadística de las ocupaciones con arreglo al método de la Comisión.</p>
<p>3. Clasificación de puestos</p>	<p>La DCI, habiendo preferido concentrar su atención en la institución de los grupos ocupacionales, no ha formulado nunca recomendaciones sobre la implantación de sistemas de clasificación de puestos. Sin embargo, una vez que se instituyó el sistema, pidió la aceleración y finalización de las actividades de clasificación que se encontraban en curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan completo de clasificación de los puestos del cuadro orgánico (para 1977). - Plan completo de clasificación de los puestos del cuadro de servicios generales (para 1978) (véase el informe JIU/REP/76/8 (A/31/264), párr. 33 A y B). 	<p>La Comisión ha abordado en diversas oportunidades la clasificación de puestos: véanse los párrafos siguientes de sus informes anuales:</p> <p>218 a 220 (A/32/30); 309 a 314 y anexo III (A/33/30); 189 a 260 (A/34/30); 234 a 258, 263 a 264 y anexos XII, XIII, XIV (A/35/30).</p> <p>De conformidad con las disposiciones del artículo XIII de su Estatuto, los trabajos de la Comisión han llevado a la promulgación e implantación de la Norma General (primer nivel) de las normas de clasificación de los puestos pertenecientes al régimen común. La Comisión prosigue sus trabajos respecto de la elaboración de las normas de clasificación por clase (segundo nivel).</p>	<p>- Resolución 31/193 (B);</p> <p>- Resolución 35/214: La Asamblea General:</p> <p>"2. Toma nota de la decisión del Secretario General de aplicar la Norma General de clasificación de puestos a partir del 1° de enero de 1981;</p> <p>3. <u>Invita</u> a la Comisión, al Secretario General y a los jefes de las organizaciones que han aceptado el Estatuto de la Comisión a que cooperen plenamente en la aplicación de las normas comunes de clasificación de puestos, establecidos por la Comisión, asegurando una consideración adecuada de la situación y las necesidades particulares de cada organización y la utilización más económica de los recursos."</p>	<p>Las Naciones Unidas han preparado un sistema de clasificación de puestos para los funcionarios del cuadro orgánico. En lo que respecta a las funciones del cuadro de servicios generales, la tarea de clasificación no está aún completamente terminada. Sin embargo, el sistema de clasificación empleado es distinto del que preconiza la CAPI. La Oficina de Personal ha señalado que la aplicación de la Norma General adoptada por la CAPI no estará exenta de dificultades y exigirá cierto tiempo.</p>

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>II. CONTRATACION</p> <p>4. Paso del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico</p>	<p>En 1974 (decisión del 18 de diciembre de 1974), la Asamblea General aprobó en principio el establecimiento de un examen por concurso para autorizar el paso de funcionarios del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico, como lo había recomendado la DCI desde 1971. Dicho examen quedó reglamentado con precisión en 1978 (resolución 33/143).</p> <p>(Véanse las recomendaciones de la DCI: JIU/REP/71/7 (A/8454) recomend. 14 JIU/REP/76/8 (A/C/5/32/57), párr. 23 JIU/REP/78/4 (A/33/228) recomend. 2 JIU/REP/80/9 (A/35/418) recomend. 1).</p>	<p>La Comisión no parece haber adoptado una posición respecto de esta cuestión</p>	<p>- Resolución 33/143, I, 1, g):</p> <p>La Asamblea pide al Secretario General ...</p> <p>"Limitar el pasaje de personal del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico a las categorías P-1 y P-2, permitir tal pasaje en relación con hasta el 30% del total de los puestos disponibles para hombramientos en dichas categorías y efectuar la contratación correspondiente exclusivamente mediante métodos de selección por concurso entre el personal del cuadro de servicios generales que tenga por lo menos cinco años de experiencia y que posea una capacitación académica postsecundaria."</p> <p>- Resolución 35/210, anexo III, 10 a)</p>	<p>A pesar de las dificultades atribuibles a la transición entre el sistema antiguo y el nuevo se ha establecido ya en forma estable el examen por concurso para efectuar el paso del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico (primer examen por concurso a fines de 1979/comienzos de 1980; segundo examen por concurso en 1981, exámenes por concurso anuales previstos para los próximos años dentro del límite del 30% de los puestos P-1 y P-2 vacantes).</p>
<p>5. Institución de un "concurso junior" para la contratación de funcionarios jóvenes del cuadro orgánico</p>	<p>A partir de 1971 la DCI ha recomendado constantemente la implantación de concursos para la contratación de funcionarios jóvenes del cuadro orgánico.</p> <p>(Véanse recomendaciones de la DCI: JIU/REP/71/7 (A/8454) recomend. 3 JIU/NOTE/77/1 recomend. 4 y 5 JIU/REP/78/4 (A/33/228) recomend. 5 JIU/REP/80/9 (A/35/418) recomend. 2)</p> <p>La Asamblea General se ha pronunciado asimismo en diversas oportunidades sobre esta cuestión (véase al frente)</p>	<p>La Comisión no ha adoptado aún una posición oficial respecto de esta cuestión. En su sexto y séptimo período de sesiones, se abocó a un examen preliminar de los problemas de contratación y tomó nota "con interés" de las propuestas de la DCI contenidas en la nota JIU/NOTE/77/1 en materia de concursos. Sin embargo, la Comisión consideró (A/33/30, párr. 327 que "para mejorar la contratación y las perspectivas de carreras, había que determinar antes la naturaleza de los cargos existentes en las organizaciones, así como sus tipos, sus niveles y su duración". La Comisión se propone pues estudiar "el problema de la contratación en una etapa ulterior", de conformidad con su programa de trabajo (véase el documento A/35/30, párr. 289 y anexo XVI, en el que se precisa que los "procedimientos de evaluación, entre los que se incluyen los concursos" se examinarán en una fecha indeterminada sobre la base de un documento del CCCA).</p>	<p>- Resolución 33/143, I, 1, h): Fide al Secretario General ...</p> <p>"Emplear métodos de selección por concurso, en consulta con los gobiernos interesados, organizados sobre una base nacional, subregional o regional, para la contratación de funcionarios de las categorías P-1 y P-2, con miras a hacer más equitativa la distribución geográfica de los puestos en la Secretaría."</p> <p>- Resolución 35/210, anexo III, párr. 10:</p> <p>"En las categorías P-1 y P-2 la contratación se hará por lo general por concurso."</p> <p>"Se establecerá un plan transitorio, que terminará el 31 de diciembre de 1982, para aplicar progresivamente el método del concurso teniendo debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa."</p> <p>"Los concursos con arreglo al plan se organizarán sobre una base nacional, en consulta con los gobiernos interesados. Incluirán medidas para proteger el carácter confidencial y la objetividad de los métodos de selección y para garantizar que los métodos de examen tengan en cuenta la diversidad cultural y lingüística de los Miembros de las Naciones Unidas. Estarán destinados a candidatos que posean por lo menos un diploma universitario de primer grado. Los exámenes se basarán en pruebas escritas en uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, incluida una prueba de carácter general, exámenes especializados por grupos ocupacionales y entrevistas personales. Podrán organizarse simultáneamente por grupos de países, pero se deberá determinar y ofrecer de antemano a cada país un número determinado de vacantes teniendo en cuenta la representación geográfica de cada Estado Miembro. Se establecerá una lista de reserva que se utilizará para cubrir todos los puestos de categoría P-1 y P-2."</p>	<p>A partir de 1974, se organizaron con éxito concursos de contratación en cinco países. Con la adopción de la resolución 35/210 en 1980, se inició la organización de los concursos en forma regular. En 1981, se organizaron concursos en dos países y próximamente se hará lo propio en los demás países. Parece pues que este procedimiento se encuentra finalmente en camino de generalizarse.</p>

ANEXO II (continuación)

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>II. CONTRATACION (continuación)</p> <p>6. Registro de contratación (roster)</p>	<p>La DCI ha recomendado en distintas ocasiones la constitución y, posteriormente, el perfeccionamiento de la utilización del registro de contratación. (Véanse los documentos:</p> <p>JIU/REP/71/7 (A/8454) recomend. 4 JIU/REP/76/8 (A/C.5/32/57) párrs. 17 y 18 JIU/NOTE/77/1 recomend. 6 JIU/REP/77/4 recomend. 5 JIU/REP/78/4 (A/33/228) recomend. 3 JIU/REP/80/9 (A/35/418) recomend. 4)</p>	<p>La Comisión no parece haber adoptado una posición oficial respecto de los registros</p>	<p>La Asamblea General aprobó el concepto del registro en su decisión de 18 de diciembre de 1974 y ha vuelto sobre esta materia en diversas ocasiones:</p> <p>- Resolución 32/17/B párr. 3</p> <p>- Resolución 33/143, I, 1, c): pide al Secretario General ...</p> <p>"Mejorar la composición del registro de candidatos, para que sea geográficamente más representativo y para que refleje mejor las necesidades de contratación de la Secretaría entre los diversos grupos ocupacionales, así como para aumentar el número de mujeres incluidas en el registro, y efectuar una revisión completa del registro antes de llenar cada vacante, en busca de candidatos idóneos."</p> <p>- Resolución 35/210: anexo IV</p>	<p>Aunque existe el registro, es necesario aún un mayor perfeccionamiento técnico para que su utilización sea realmente eficaz. En ese sentido, la labor que se lleva a efecto respecto de la definición de los "puestos" representa un paso en el sentido indicado. Asimismo se encuentra en proceso de preparación un registro de los candidatos internos.</p>
<p>7. Previsiones de las necesidades de contratación</p>	<p>Recomendaciones de la DCI:</p> <p>1971: JIU/REP/71/7 (A/8454) recomendación 2 (Establecimiento de un plan de contrataciones de largo plazo)</p> <p>1977: DCI/NOTE/77/7 recomendación 3 (Método simplificado de previsión de las necesidades de contratación y sugerencia formulada a la CAPI para que publique un documento anual sobre las necesidades de contratación previstas)</p> <p>1978: JIU/REP/80/9 (A/35/418) recomendación 4 (Reglamentación de la utilización de los registros)</p>	<p>La Comisión consideró esta cuestión en su séptimo período de sesiones (A/33/30, párr. 318) y expresó la opinión de que sería necesario establecer "un sistema de administración de los recursos humanos completo y orientado al futuro que permitiera, entre otras cosas, planificar por anticipado las actividades de contratación".</p> <p>La Comisión previó en su programa de trabajo la necesidad de volver sobre esta cuestión en una etapa posterior (A/35/30, anexo XVI)</p>	<p>- En su decisión de 18 de diciembre de 1974, la Asamblea había aprobado implícitamente la recomendación No. 2 del informe JIU/REP/71/7.</p> <p>- En el anexo de la resolución 35/210 (1980), secc. III, la Asamblea General pidió al Secretario General lo siguiente:</p> <p>"8. A fin de facilitar la búsqueda y el nombramiento de candidatos calificados, particularmente de países no representados e insuficientemente representados y de candidatas, se establecerá un plan anual de trabajo en materia de contratación. En el plan se indicarán:</p> <p>a) Datos generales del número estimado de funcionarios que han de contratarse por categorías y grandes grupos ocupacionales;</p> <p>b) Los objetivos que se trate de alcanzar durante el año en lo que respecta al número de candidatos de países no representados e insuficientemente representados y de candidatas que habrán de contratarse, de conformidad con los objetivos establecidos en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General;</p> <p>c) Los diversos medios para realizar la contratación, como son concursos por oposición, publicidad o misiones de contratación.</p> <p>9. El Secretario General informará cada año a la Asamblea General sobre la ejecución del plan."</p>	<p>En 1970 se estableció un plan de largo plazo sobre las necesidades de contratación que abarcaba el período 1972-1977; sin embargo, el plan se concibió en forma demasiado compleja y no correspondía a las necesidades reales. Posteriormente, se prepararon instrumentos más sencillos (basados en las expectativas de alejamiento y retiro del servicio y en las estadísticas de contrataciones de los años anteriores). De conformidad con lo dispuesto en la resolución 35/210, se encuentra en curso la preparación de un plan de contrataciones anuales.</p>

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>III. TIPOS DE NOMBRAMIENTOS</p> <p>8. Tipos de contratos</p>	<p>Hasta ahora, la DCI no ha hecho recomendaciones de conjunto con respecto a los tipos de nombramientos. Con todo, en su informe de 1971 recomendó el establecimiento de un sistema de "adscripciones alternas", que permite que un cierto número de funcionarios con nombramientos permanentes interrumpen sus servicios por plazos inferiores a cinco años a fin de reanudar el desempeño de sus funciones en sus administraciones nacionales correspondientes. (Véase el documento JIU/REP/71/7 (A/8454), recomendación 13.)</p>	<p>La Comisión no ha tratado aún en detalle las cuestiones relativas a los distintos tipos de contratos (esta cuestión se abordó parcialmente en los períodos de sesiones noveno y décimo de la Comisión [véase el documento A/34/30, párrs. 201 a 207].</p>	<p>El examen de las diferentes resoluciones de la Asamblea respecto de esta cuestión parece indicar que, al comienzo, los Estados Miembros vacilaron antes de adoptar una posición definida sobre los tipos de contrato. A partir de 1945, la Asamblea General adoptó un gran número de resoluciones sobre la cuestión de la distribución geográfica; la mayoría de esas resoluciones, correspondientes a los períodos décimo a vigésimo quinto de sesiones, contienen un párrafo en el que se recomienda al Secretario General que aumente la proporción de nombramientos de plazo fijo dentro del número total de contrataciones. Durante esos años, la proporción de contratos de plazo fijo (que fue mínima durante los primeros años de vida de la Organización) superó el 15% al 30% aproximadamente. Algunas resoluciones parecen indicar con todo que la Asamblea adoptaba posiciones más favorables al concepto de "carrera" de larga duración. Por ejemplo, en la resolución 2736 (XXV), párrafo 2, b) se dispone lo siguiente: "Al considerar los candidatos para puestos que impliquen tareas y funciones complejas, debe dárse preferencia a los que estén dispuestos a aceptar un nombramiento de carrera o un nombramiento de plazo fijo de no menos de cinco años, incluido el período de prueba". En la resolución 2241 (XXI), la Asamblea General, junto con reconocer "la necesidad de que haya una proporción importante de nombramientos permanentes y de nombramientos a plazo fijo de mayor duración para dar estabilidad y eficacia a la Secretaría ..." estima que "como medida temporal y en las condiciones actuales, un aumento de la contratación del personal a base de nombramientos a plazo fijo, especialmente en lo tocante a los países en desarrollo, podría ayudar a lograr una distribución geográfica equilibrada". En la cuarta parte de la resolución 35/210, la Asamblea General recordó su resolución 1436 (XIV) de 5 de diciembre de 1959 en que, entre otras cosas, recomendó "que continuaran y se estimularan los esfuerzos del Secretario General para aumentar el número de funcionarios de la Secretaría con nombramientos de plazo fijo" y observó "la tendencia creciente a aumentar el número de nombramientos de personal de plazo fijo en diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas".</p>	<p>En una carta del Subsecretario General de Servicios de Personal publicada en el anexo II del documento ICSC/R.288 se describen las prácticas adoptadas en la actualidad por las Naciones Unidas en esta esfera.</p>

ANEXO II (continuación)

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>III. TIPOS DE NOMBRAMIENTOS (continuación)</p> <p>9. Proporción entre el personal permanente y el personal de plazo fijo</p>	<p>No hay recomendaciones concretas, si bien la DCI ha abordado en parte el tema en su informe de 1971 (véase el documento JIU/REP/71/7 (A/8454) capítulo VII y anexo VII. 1).</p>	<p>En su informe a la Asamblea General en su trigésimo cuarto período de sesiones, la CAPI adoptó la siguiente posición (véase el documento A/34/30, párr. 207): La Comisión "consideró de importancia esencial que la determinación de la proporción entre el personal de carrera y el que no lo es se efectuara separadamente en cada organización, de modo que reflejara no sólo las diferentes funciones y necesidades de las organizaciones sino también las decisiones de política de sus respectivos órganos rectores. La Comisión consideró que algunos de los criterios en virtud de los cuales deberían establecerse las necesidades de personal con nombramiento permanente o de duración determinada, eran entre otros, la naturaleza de las funciones por desempeñarse (en cuanto a que fueran de carácter permanente o no permanente), el plan estructural de la Organización, y la fuente de financiación de los puestos".</p>		
<p>10. Concepto de carrera</p>	<p>No se ha propuesto ninguna definición en los informes anteriores, pero hay diversas recomendaciones que contribuyen a desarrollar este concepto.</p> <p>- Las recomendaciones pertinentes se citan en los párrafos de este cuadro que corresponden: a los grupos ocupacionales, a los tipos de contratos, a la proporción entre el personal permanente y el personal de plazo fijo y a las calificaciones, al ascenso y las garantías de ascenso, a las categorías vinculadas, a la rotación, a la capacitación y a los planes de carrera.</p>	<p>Lo mismo se aplica a la CAPI</p>	<p>La resolución 35/210 de 1980 es la primera en que se menciona el concepto de "carrera", cuando se pide a la CAPI y a la DCI que sometan a un mayor estudio esta cuestión.</p>	<p>Véanse a continuación los diversos elementos constitutivos de la carrera: calificaciones, capacitación, ascenso, etc.</p>
<p>11. Calificación</p>	<p>Informe JIU/REP/71/7 (A/8454) recomendación No. 8: nuevo modelo de informes periódicos, método de clasificación de dos niveles, sistema de puntuaciones.</p>	<p>Informe de la CAPI a la Asamblea General en su trigésimo cuarto período de sesiones (A/34/30, párr. 228). Informe de la CAPI a la Asamblea General en su trigésimo quinto período de sesiones (A/35/30, párrs. 266 a 281):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debería desalentarse la evaluación por funcionarios de igual nivel que el evaluado, pero en cambio debería participar un segundo calificador en el proceso; - Definición de los objetivos de la calificación (respecto del trabajo, las perspectivas de carrera, la comunicación y los aspectos administrativos). Se trata de conclusiones provisionales. - En el documento preparatorio ICSC/R.216 del 16 de junio de 1980 se propone fundamentalmente: <ul style="list-style-type: none"> - Un método basado en la determinación previa de los objetivos del empleo, - Un sistema en el que las evaluaciones se conformen al trazado de una curva de Gauss, sea a partir de una clasificación impuesta o de la ayuda de porcentajes o de tramos preestablecidos que correspondan a cada nivel de evaluación o de cualquier otra forma análoga (en los modelos de fórmulas de clasificación, esta sugerencia se refleja en la clasificación de funcionarios en cuatro cuartiles). 	<p>No hay resoluciones que se refieran a los métodos de clasificación.</p>	<p>En febrero de 1977 se implantó en las Naciones Unidas un nuevo sistema de clasificación en el que se preveía una concertación entre el miembro del personal y su superior jerárquico.</p>

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>III. TIPOS DE NOMBRAMIENTOS (continuación)</p> <p>12. Ascensos y garantías de posibilidades de ascenso</p>	<p>La DCI recomendó en 1971 que el Secretario General indicara los plazos mínimo, máximo y medio en que un funcionario del cuadro orgánico perteneciente a un grupo ocupacional determinado permanece en cada categoría. Concepto del ritmo medio de progreso en la carrera (Informe JIU/REF/71/7 (A/8454) recomendación No. 1 párr. d). También recomendó el reemplazo del Comité de Nombramientos y Ascensos por comisiones de formación profesional y de planificación de carreras especializadas por grupos ocupacionales (recomendación No. 12). En la recomendación No. 16 del mismo informe se preconizaba el establecimiento de una relación clara entre el grado de aptitud y la categoría, así como la distinción de cuatro niveles de aptitud (nivel universitario básico, experiencia profesional de primer grado, gran experiencia profesional y dirección) así como también una reestructuración en el número de las categorías. (En el párrafo 4 de este cuadro véase lo referente al paso de los funcionarios del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico.)</p>	<p>Las políticas relativas a los ascensos será un tema del programa de la Comisión en un período de sesiones posterior.</p>	<p>Decisión del 18 de junio de 1974, mediante la cual se aprueban las recomendaciones de la DCI</p>	<p>Al parecer no se ha adoptado ninguna medida sobre el particular.</p>

ANEXO II (continuación)

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>III. TIPOS DE NOMBRAMIENTOS (continuación)</p> <p>13. Categorías vinculadas</p>	<p>La DCI sugirió en 1980 que se pidiera al Secretario General que efectuara un estudio sobre la posibilidad de hacer extensivas a un cierto número de puestos P-3 las modalidades de la contratación por concurso de oposición y que examinara sobre todo la posibilidad de establecer una categoría de puestos P-2/P-3 y que informara sobre el particular a la Asamblea General en 1981. (Véase el informe JIU/REP/80/9 (A/35/418) recomendación 3)</p>	<p>Hasta ahora la CAPI no ha adoptado una posición oficial con respecto a la posibilidad de vincular categorías, pero en cambio su Secretaría ha sostenido en diversos documentos que la vinculación de categorías era incompatible con las posiciones ya adoptadas en lo tocante a la clasificación de puestos.</p>	<p>No hay mención de las categorías vinculadas</p>	<p>El Secretario General ha aceptado realizar un estudio sobre la posibilidad de establecer puestos P-2/P-3.</p>
<p>14. Rotación</p>	<p>En 1978, la DCI propuso establecer en el cuadro orgánico un vínculo entre la rotación entre distintos lugares de destino y las posibilidades de ascenso (Véase el informe JIU/REP/78/4 (A/33/228) recomendación 4)</p>	<p>La CAPI consideró que los programas de desarrollo de las perspectivas de carrera facilitaban la movilidad del personal tanto entre distintas organizaciones como dentro de ellas en diferentes lugares de destino, en la medida en que las adscripciones se planifiquen con suficiente anticipación para evitar algunas de las dificultades que se presentan cuando se pide a los funcionarios que cambien de lugar de destino a corto plazo. (Véase el informe A/34/30, párr. 214 d)</p>	<p>Resolución 33/143 (1978) - La Asamblea General le pidió al Secretario General ... "estimular al personal del cuadro orgánico de las Naciones Unidas a trabajar en más de un lugar de destino y considerar tales períodos de servicio satisfactorio como un factor positivo adicional al evaluarlo con miras al ascenso".</p>	<p>Las Naciones Unidas han empezado a tomar en cuenta estas recomendaciones, pero aún no se integra la rotación en los planes de desarrollo de las perspectivas de carrera.</p>
<p>15. Capacitación</p>	<p>En 1971 la DCI propuso lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La adopción de un programa de capacitación profesional - La creación de comisiones de capacitación profesional y de planificación de las perspectivas de carrera. - La creación de un programa de capacitación previa a la contratación concebida para beneficio de las administraciones públicas nacionales de los países menos favorecidos así como de las Naciones Unidas a fin de formar especialistas idóneos en las esferas de administración pública, economía y de las diversas especialidades profesionales de los funcionarios del cuadro orgánico de las Naciones Unidas. (Véase el informe JIU/REP/71/7 (A/26/54) recomendaciones 10, 12 y 6) 	<p>La CAPI dedicó dos párrafos del informe A/35/30 a los "programas de formación de personal directivo y apoyó el principio de que se establecieran programas de formación de personal directivo dentro de las organizaciones del régimen común" y sugirió un cierto número de principios para que se elaboraran.</p> <p>Mencionó (en el párrafo 217 del informe (A/34/30)) que los cursos de capacitación podían formar parte de los planes de desarrollo de las perspectivas de carrera.</p>	<p>No se hace mención a los problemas de la capacitación.</p>	<p>Se ha hecho cierto esfuerzo con la organización de un Programa de desarrollo de las perspectivas de carrera, pero el programa actual de enseñanza difiere muy marcadamente del recomendado por la DCI y aún falta por realizar la integración del sistema de capacitación en un sistema de desarrollo de las perspectivas de carrera.</p>

ANEXO II (continuación)

Objeto	Recomendaciones de la DCI	Recomendaciones de la CAPI	Resoluciones de la Asamblea General	Medidas adoptadas efectivamente por las Naciones Unidas
<p>III. TIPOS DE NOMBRAMIENTOS (continuación)</p> <p>16. Planificación de las carreras</p>	<p>La DCI recomendó en 1971 el establecimiento de un sistema de planificación de las adscripciones y de planes individuales uniformes de carrera, propuestos por la organización a cada funcionario del cuadro orgánico, que entrañe compromisos recíprocos de carácter contractual por un período de seis años así como indicaciones no contractuales por un período más extenso y la creación de un servicio de planificación de carreras. (Véase el informe JIU/REP/71/7 (A/8454) recomendación 9)</p>	<p>En su informe A/34/30 a la Asamblea General (1979) párr. 217, la Comisión desarrolló los "elementos de un programa de promoción de las perspectivas de carreras" que comprendía siete etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación y reevaluación de las necesidades y aptitudes de carrera; - Intercambio de información y orientación; - Elaboración de planes de carreras provisionales; - Integración de los planes de carrera; - Ejecución de los planes de carrera; - Examen y evaluación de los resultados; - Intercambio de informaciones y evaluación de las medidas que se apliquen en relación con las perspectivas de carrera; - En un documento preparatorio ICSC.R/216 de 16 de junio de 1980 se proponen modelos de impresos utilizables a la vez para la calificación y el establecimiento de planes de carrera. 	<p>Decisión de 18 de diciembre de 1974 en la que se aprueban las recomendaciones de la DCI.</p>	<p>1978: Boletín del Secretario General ST/SGB/166 en el que se preconiza la organización de comités de desarrollo de las perspectivas de carreras. Se creó un solo comité, para el Departamento de Información Pública, que publicó un primer informe; sin embargo, no funciona aún ningún mecanismo de planificación de las perspectivas de carrera.</p>

* En este anexo se describen las principales recomendaciones formuladas por la DCI y la CAPI entre 1971 y el término del año 1980. Habida cuenta de que, debido a la escasez de tiempo, no fue posible obtener de la secretaría de la CAPI una confirmación de las informaciones relativas a esa Comisión, los autores del informe presentan por anticipado sus excusas en relación con las eventuales omisiones que puedan haberse producido en ese ámbito. De cualquier manera, los autores del informe son los únicos responsables de las afirmaciones que figuran en este anexo.

ANEXO III

Duración de los servicios de los funcionarios del cuadro orgánico
con nombramientos de plazo fijo

	Menos de 5 años	5 a 10 años	10 a 15 años	15 a 20 años	20 a 25 años	25 años y más
	(Porcentaje)					
Naciones Unidas	78,5	16,0	4,4	0,6	0,3	0,2
PNUD	79,4	10,9	5,6	1,6	0,6	1,3
ACNUR	94,0	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0
UNICEF	89,1	9,3	0,8	0,0	0,8	0,0
OOPS	87,5	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0
OIT	73,9	19,6	4,4	0,7	0,7	0,7
FAO	76,1	21,1	2,1	0,5	0,2	0,0
UNESCO	54,9	27,5	14,7	1,9	0,5	0,5
OMS	43,3	27,2	13,7	9,1	3,5	3,2
OACI	81,0	9,5	3,9	1,1	1,1	3,4
UPU	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
UIT	62,5	27,5	10,0	0,0	0,0	0,0
OMM	65,5	24,6	4,9	0,0	4,9	0,0
OCMI	54,3	40,0	5,7	0,0	0,0	0,0
OIEA	63,4	20,4	11,1	5,1	0,0	0,0
GATT	85,1	6,4	4,3	2,1	0,0	2,1

Fuente: Cuadro que figura en la página 87 del estudio del UNITAR y se cita en la pág. 7 del presente informe. Datos reunidos por la CAPI probablemente para el año 1975.

En este cuadro se observa claramente que muchos funcionarios llegan a hacer una carrera en sus organizaciones mediante una serie de nombramientos de plazo fijo. En efecto, en cuatro organizaciones (OIEA, UIT, OMS y UNESCO) es absolutamente posible hacer una carrera de más de 15 años con nombramientos de plazo fijo. Las cifras correspondientes al OIEA llaman particularmente la atención si se tiene en cuenta que la proporción de nombramientos de plazo fijo excedía en 1975 del 80% de los puestos del cuadro orgánico (vease el anexo IV). Ello significa que una gran cantidad de funcionarios de esta organización probablemente hagan una carrera de hasta 10 ó 15 años con nombramientos de plazo fijo.

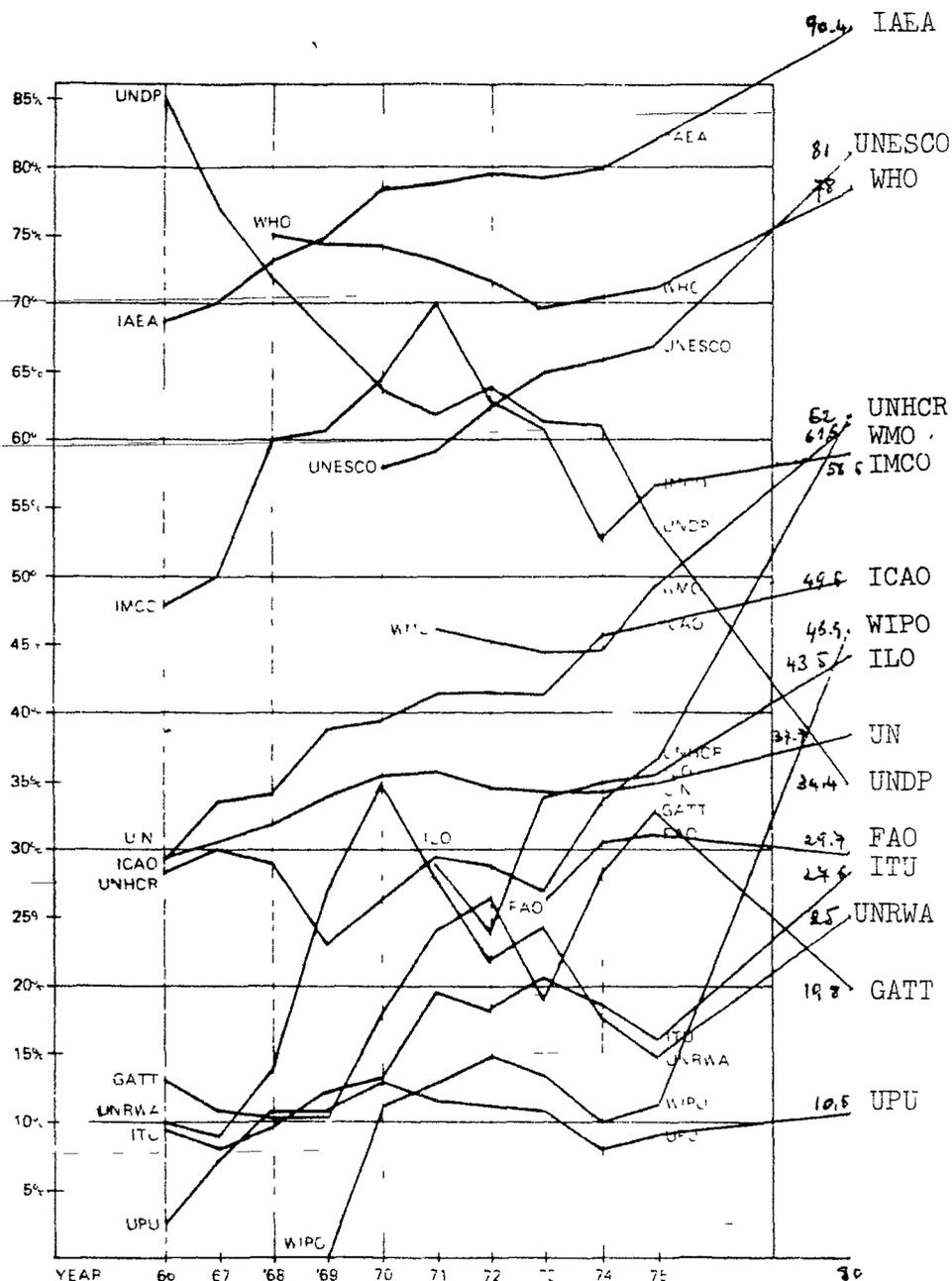
Lamentablemente, el cuadro no indica qué ocurre con los titulares de nombramientos de plazo fijo cuando éstos no se renuevan, ni la proporción de los funcionarios con nombramientos a plazo fijo que pasan a tener nombramientos permanentes.

/... _

ANEXO IV

Evolución de los porcentajes de nombramientos de plazo fijo 1966-1980*

(funcionarios del cuadro orgánico)



* El presente cuadro se elaboró sobre la base del cuadro que figura en la página 83 del documento titulado International Civil Service, Changing Role and Concepts, publicado por el UNITAR en 1980. Los datos se actualizaron a 1980 sobre la base de las estadísticas anuales del CCA (ACC/1981/PER/14, cuadro 4).

/...

ANEXO V

Características esenciales de los sistemas de personal de algunas organizaciones internacionales

Características	CEE	OCDE	Consejo de Europa	Banco Mundial	Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM)	Naciones Unidas
Número de funcionarios	17.900 (6.400 C.O.) Comisión: 9.192 (3.700 C.O.) Parlamento: 2.927 (904 C.O.) Consejo: 2.074 (657 C.O.)	1.717 (649 C.O.)	824 (538 C.O.)	Alrededor de 6.000 (2.500 C.O.)	?	12.694* (3.814 C.O.) * excluido el personal de proyectos
Cuadros de personal	A: Cuadro orgánico L: Traductores, intérpretes B: Asistentes administrativos C: Empleados, secretarios D: Trabajadores manuales	A: Cuadro orgánico L: Traductores, intérpretes B: Asistentes administrativos, empleados, secretarios C: Servicios técnicos, trabajadores manuales	A L B C	Un solo cuadro con 18 categorías (A-Q). Las categorías J a Q corresponden a funciones propias del cuadro orgánico	Dos cuadros: - Cuadro orgánico - Servicios generales	C.O. Cuadro orgánico S.G. Servicios generales
Cuotas geográficas	Solamente para las categorías superiores A-1 y A-2 (Director General y Director)	No hay cuotas rígidas	Existen cuotas, pero sólo se aplican en forma rígida para los puestos "políticos" (A-6, A-7, SGA)	No hay cuotas, pero se procura una base geográfica lo más amplia posible	Sí, muy rígidas	Sí
Tipos de nombramientos	- Proporción muy elevada de nombramientos permanentes (entre 85 y 95% según las organizaciones) - Período de pasantía antes del contrato permanente (de 9 meses para el cuadro A y de 6 meses para los otros cuadros) - Muy pocas adscripciones	- Más de 60% de nombramientos permanentes - Normalmente se da el nombramiento permanente después de un período de dos o cinco años con nombramientos de plazo fijo - Pocas adscripciones (alrededor de un 5%)	- Después de un período de prueba de dos años para los cuadros A y L y de un año para los cuadros B y C, normalmente los funcionarios son designados con carácter permanente - Algunos nombramientos de plazo fijo por razones presupuestarias - Algunas adscripciones	- En el 95% de los casos los funcionarios reciben nombramientos permanentes después de una pasantía de un año - Generalmente se dan contratos de duración determinada a solicitud del interesado (especialmente en los casos de adscripción)	Todos los funcionarios se designan por un plazo fijo de cuatro años (generalmente renovables una vez)	62,3% de nombramientos permanentes 37,7% de nombramientos de plazo fijo (cuadro orgánico)
Métodos de contratación (cuadro orgánico)	- Concurso (escrito y oral) de contratación en el nivel inicial (para el 95% de los funcionarios) - 5% de especialistas, contratos especialmente - Las designaciones políticas son posibles en los niveles superiores	Se estudia un concurso para contratación de funcionarios subalternos Concurso simultáneo de candidatos externos e internos	- Organización periódica de concursos de contratación (escrito y oral) para los puestos "subalternos" (A-2/A-3) así como para los cuadros L y B - Contratación en todas las categorías mediante el concurso de candidatos externos e internos con empleo de pruebas escritas o entrevistas según el caso	- Organización periódica (2 veces por año) de procedimientos competitivos de selección (series de entrevistas) para la contratación de profesionales jóvenes (<u>Young Professionals Program</u>) - Posibilidad de contratar en todas las categorías (pero en principio con un máximo de edad de 50 años) - Se da prioridad a los candidatos internos	Los funcionarios se nombran a propuesta de los Estados Miembros dentro del límite de los puestos y las categorías asignadas a cada Estado	- Concurso de contratación para funcionarios de idiomas - Se está generalizando el concurso de contratación para funcionarios jóvenes del cuadro orgánico - Contratación en todos los niveles. Se da prioridad a los candidatos internos

ANEXO V (continuación)

A/36/A/32
Espanol
Anexo V
Página 2

Características	CEE	OCDE	Consejo de Europa	Banco Mundial	Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM)	Naciones Unidas
Grupos ocupacionales	La contratación de funcionarios del cuadro orgánico se hace mediante distintos concursos para cada esfera de actividad (traductores, intérpretes, economistas, oficiales administrativos, generalistas, etc.)			Se ha determinado una veintena de "especialidades funcionales" (por ejemplo: economista, analista financiero, especialista en información, especialista en deudas, etc.). Los niveles de vinculación de categorías pueden variar un poco de una especialidad a otra		
Acceso al cuadro orgánico de funcionarios de otros cuadros	Concurso de pasaje anual del cuadro B al cuadro A para el 10% de los puestos vacantes de A-7 y A-6	Posible acceso sin concurso	Los funcionarios de categoría B pueden presentarse en ciertas condiciones a los concursos de contratación externa para la categoría A			Concurso de pasaje anual de S.G. a C.O. para el 30% de los puestos vacantes de P-1/P-2
Existencia de categorías vinculadas	Dos grupos de categorías vinculadas: A-7/A-6 (oficial) y A-5/A-4 (oficial principal). Es necesario un cambio de funciones para pasar del primer grupo de categorías vinculadas al segundo	Las categorías A-2 y A-3 están vinculadas. Como se puede recibir un nombramiento en la categoría A-1 (pese a la ausencia de puestos A-1) es posible recibir dos ascensos al principio de la carrera sin cambiar de puesto	Todas las categorías A-2 y A-3 están vinculadas	El 70% de las funciones propias del cuadro orgánico entrañan la vinculación de categorías en tres niveles. El cambio de funciones se produce al pasar a los puestos de <u>manager</u> (promoción estructural)		No
Existencia de una clasificación de puestos	No	Sí	Sí (rudimentaria)	Sí		Sí

ANEXO VI

La combinación de grados

(Pasaje del Documento de trabajo No. 1, de fecha 7 de mayo de 1981, enviado por la Dependencia Común de Inspección a los miembros de la Comisión de Administración Pública Internacional)

(...)

A. La combinación de grados y su función en la promoción de las perspectivas de carrera

5. La combinación de grados consiste en definir puestos que abarcan dos grados y para los cuales es posible ascender a los titulares, después de transcurrido cierto número de años, de un grado al otro (por ejemplo, puestos definidos como de categoría P-2/P-3 o P-3/P-4, etc.). De esta forma, las mismas funciones pueden seguir siendo desempeñadas por un funcionario que ha adquirido cada vez más experiencias en el trabajo. Por lo tanto, el propósito de esa combinación es permitir que ciertos funcionarios permanezcan en el mismo puesto, por ejemplo entre ocho y diez años, pero teniendo posibilidades de ascenso sin cambiar de funciones.

6. La combinación de grados permite compatibilizar un sistema de clasificación de puestos basado en el criterio de las funciones del puesto ("rank-in-the-job") con un desarrollo racional de las perspectivas de carrera en una organización. Un sistema de clasificación de puestos en el que se apliquen métodos de cálculo relativamente precisos, tal como el recomendado por la CAPI en su Norma General, puede, en efecto, dificultar en sumo grado la promoción de las perspectivas de carrera, si para su aplicación se adopta un enfoque demasiado rígido. La propia Comisión reconoció tal dificultad en el informe que presentó en el trigésimo cuarto período de sesiones (A/34/30) cuando señaló que "en algunos casos la clasificación de puestos puede arrojar resultados capaces de dificultar la promoción de las perspectivas de carrera" (párr. 225) y que "la determinación de trayectorias de carrera entre distintos puestos no entraña ninguna garantía de que los funcionarios vayan a seguir forzosamente esas trayectorias" (párr. 222).

7. La promoción de las perspectivas de carrera en un sistema de clasificación de puestos aplicado con demasiada rigidez puede llegar a parecerse al juego bien conocido de las "sillas musicales", en el que los participantes deben precipitarse sobre cualquier lugar disponible para no resultar perjudicados. En realidad, tal sistema está regido más por el azar que por la organización - dado que no se puede prever por anticipado qué puestos quedarán vacantes - y además puede entrañar el riesgo de que se produzcan cambios demasiado frecuentes de puestos, con lo cual se impedirá que una determinada dependencia administrativa conserve durante un lapso razonable los servicios de un funcionario que haya adquirido en ella una experiencia valiosa.

8. No hay duda de que, con la promoción de las perspectivas de carrera, en algunos casos se debe fomentar la rotación de los funcionarios entre diversas dependencias administrativas, pero es necesario que tal rotación esté organizada de acuerdo con las necesidades de los servicios y con las necesidades de la

/...

formación de los funcionarios, y no con base en incentivos automáticos aplicables indistintamente a todos los tipos de funciones y a todos los puestos. Los planes de rotación deben variar de acuerdo con los diferentes tipos de ocupaciones. Hay ocupaciones donde es imprescindible poder conservar a los mismos funcionarios, en el mismo puesto durante, por ejemplo, un período de diez años, y en las cuales, por consiguiente, es conveniente poder otorgarles un ascenso sin que se vean obligados a cambiar de empleo.

9. Sin querer hacer acá una enumeración exhaustiva de los casos de este tipo, se pueden dar algunos ejemplos. Se refieren en esencia, a las funciones en las que la experiencia concreta adquirida en un servicio ha de poder utilizarse en el mismo puesto durante períodos que excedan el plazo medio necesario para el ascenso de una categoría a la siguiente. Ello sucede sobre todo en los grados para los cuales se contrata a personas jóvenes que tienen buenos conocimientos teóricos y un nivel académico adecuado e incluso cierta experiencia profesional, pero que carecen de experiencia profesional concreta en las funciones que van a ejercer. Cuando luego de uno o dos años esas personas alcanzan por lo normal su capacidad plena de rendimiento en las nuevas funciones, gracias a los conocimientos y a la práctica adquirida en el marco de una organización internacional respecto de los problemas especiales del tipo de actividad correspondiente, evidentemente es conveniente poder seguir aprovechando sus servicios durante varios años más en el mismo puesto y poder ascenderlos en el momento en que lo merezcan, sin esperar a que se produzca una hipotética vacante en el mismo servicio y en el grado inmediatamente superior. La experiencia profesional concreta de los funcionarios encargados de los problemas de la madera en la Comisión Económica para Europa o de los que se ocupan de los problemas del comercio invisible o del transporte marítimo en la UNCTAD prácticamente sólo se puede adquirir en las dependencias que se ocupan de esas cuestiones. Esa experiencia consiste en un conjunto complejo que abarca el conocimiento de los métodos de enfoque de los problemas característicos de las organizaciones internacionales, diversas particularidades de las políticas nacionales en la esfera correspondiente, estudios de las diversas delegaciones respecto de esos problemas, etc. En realidad, la mayoría de los puestos de categoría P-3 (o P-4) en la mayor parte de las dependencias orgánicas exigen una experiencia profesional concreta de ese tipo, ya se trate de oficiales de investigación (Research Officers), oficiales de asuntos económicos, de asuntos sociales o de asuntos políticos (Economic Affairs Officers, Social Affairs Officers, Political Affairs Officers), oficiales de desarrollo industrial (Industrial Development Officers), etc. También respecto de los cargos puramente administrativos se puede decir que las funciones de los oficiales de presupuesto, de contratación o de gestión de personal exigen una experiencia del mismo tipo para ser desempeñadas en forma realmente eficaz.

10. Puede haber necesidades especiales del mismo tipo también en relación con grados más altos, en los casos en que parezca conveniente retener a un funcionario en un determinado puesto por períodos más prolongados que el plazo normal de espera para el ascenso a una categoría superior. Por consiguiente, los puestos de P-3/P-4 o de P-4/P-5 podrían en algunos casos, pero con menos frecuencia que los puestos propios de los primeros niveles de la carrera, solucionar los problemas planteados por este tipo de situación.

/...

11. En síntesis y en forma general, la idea de la combinación de grados parece justificada en vista de la necesidad de prever, en las trayectorias de las carreras, la posibilidad de conservar a algunos funcionarios en las mismas funciones y en los mismos puestos por períodos superiores al plazo medio necesario para el ascenso de un grado al siguiente.

B. Compatibilidad entre la combinación de grados y las posiciones ya adoptadas por la CAPI

12. La posición adoptada por la CAPI en favor de la clasificación basada en el criterio de las funciones del puesto (rank-in-the-job) no es de ninguna manera incompatible con el método de la combinación de grados. En efecto, es atribución de los jefes de las dependencias interesadas, que tienen competencia para fijar los métodos que se han de utilizar a fin de ejecutar su programa de trabajo - y no de los clasificadores - preparar las descripciones de puestos que correspondan a lo que, a su juicio, son sus necesidades en materia de personal. Todo jefe de departamento que estime que, para determinados puestos, necesita conservar a funcionarios en los mismos cargos durante períodos superiores al plazo medio de espera para pasar de un grado al siguiente, puede, por lo tanto, preparar descripciones de puestos en las que se prevea un mínimo de conocimientos teóricos y un nivel de experiencia profesional concreta que aumente progresivamente merced a la experiencia adquirida en el desempeño del puesto propiamente dicho. No me parece que, en los principios que rigen la clasificación de puestos, pueda haber elemento alguno que se oponga en absoluto a este grado de flexibilidad.

13. En forma más general, bastaría además con señalar que un puesto que, de acuerdo con la Norma General de la Comisión, haya sido definido y clasificado en la categoría P-3, podría ser cubierto inicialmente por un funcionario contratado como P-2 "en vista de las necesidades de la contratación". Por lo tanto, este método equivaldría a generalizar la práctica, ya habitual y considerada perfectamente normal y aceptable, que consiste en nombrar a un funcionario de categoría P-2, y a remunerarlo sobre esta base, para que ocupe un puesto de categoría P-3 o a un funcionario de categoría P-3 para un puesto P-4, etc.

14. En síntesis, el sistema de combinación de grados, lejos de ser incompatible con el principio de la clasificación basada en el criterio de las funciones del puesto (rank-in-the-job), ofrece, por el contrario, el grado de flexibilidad indispensable para compatibilizar el interés de las organizaciones con el desarrollo normal de las carreras del personal, y en realidad introduce en el sistema de clasificación las ventajas de la clasificación basada en el criterio del mérito personal (rank-in-person) sin los inconvenientes que caracterizan a esta última.

C. Combinación de grados y gestión financiera

15. Si se respetan determinadas condiciones, la combinación de grados permite mejorar la gestión financiera de las organizaciones. En efecto, con el sistema actual de clasificación de puestos, la necesidad de encontrar un puesto vacante en el grado inmediatamente superior para que un ascenso aprobado en principio por los órganos de nombramientos y ascensos de las diversas organizaciones pueda concretarse es causa, en definitiva y en numerosos casos, de que los jefes de servicio propongan reclasificaciones de puestos con los pretextos más diversos, o

la creación de puestos nuevos de categoría más alta, a fin de posibilitar el ascenso de su personal. Esos fenómenos se producen con tanta frecuencia que son causa de una inflación permanente de la pirámide de grados de las organizaciones.

16. Estos fenómenos se deben a menudo a consideraciones legítimas. El sistema de clasificación de puestos no permite, en realidad, que el titular de un cargo sea ascendido fácilmente en el momento en que por lo normal debería recibir un ascenso en particular si se tiene en cuenta que a menudo son pocos los puestos disponibles en una misma dependencia administrativa. Por consiguiente, es normal que, cuando un jefe de servicio desea conservar a un funcionario útil o incluso indispensable para la buena ejecución de un programa, busque una forma de superar esta situación sin salida. Sin embargo, es lamentable que las únicas soluciones posibles sean la reclasificación de un puesto con pretextos imaginados pero a los que se debe recurrir para defender cada caso, o la creación de un puesto nuevo.

17. El sistema de combinación de grados ofrece, por el contrario, una solución para las situaciones de este tipo y podría por lo tanto reducir el efecto inflacionario sobre las pirámides de grados. Sin embargo, es necesario que se respete una condición fundamental, a saber, que los puestos combinados siempre se cubran en el más bajo de los dos grados vinculados.

18. Es muy fácil cumplir con esta condición. Para ello basta con establecer una norma que disponga que, cuando el titular de uno de los puestos de categoría P-2/P-3 o P-3/P-4, etc., abandone sus funciones por cualquier razón (traslado, jubilación, fallecimiento, etc), esa persona sólo podrá ser reemplazada por un funcionario que ingrese en la categoría inicial, es decir, la categoría P-2 para un puesto P-2/P-3, la categoría P-3 para un puesto P-3/P-4, etc.; la única excepción permitida sería el traslado al puesto de un funcionario que ya tuviese la categoría más alta. Esta es una condición imprescindible para asegurar el funcionamiento correcto del sistema (cualesquiera que sean los inconvenientes que para los servicios puedan tener los casos improbables de alejamiento simultáneo de una gran cantidad de titulares de puestos de este tipo en la misma dependencia administrativa).

19. En el caso de que, con base en las recomendaciones compatibles que sobre el particular hiciesen la CAPI y la DCI, las organizaciones adoptaran o desarrollaran el sistema de grados combinados, también sería necesario que quedase entendido que la creación de estos puestos sólo se podría hacer añadiendo un grado inferior a la categoría que actualmente tienen los puestos en las organizaciones. Esto significaría, por ejemplo, que si una organización decidiese crear nuevos grados P-2/P-3, sólo podría hacerlo transformando la categoría P-3 ya existente (y no la categoría P-2) y así sucesivamente (P-3/P-4 para la actual categoría P-4, etc.) para todos los grados correspondientes. Además, en forma inmediata, esas decisiones darían por resultado economías, dado que todos los nuevos titulares de los puestos serían contratados en la categoría inmediatamente inferior.

(...)

ANEXO VII

Los tipos de nombramientos

(Pasajes del Documento de trabajo No. 3, de fecha 8 de junio de 1981, enviado por la Dependencia Común de Inspección a los miembros de la Comisión de Administración Pública Internacional)

(...)

La noción del contrato de plazo fijo abarca una gama de realidades administrativas; además, es un tanto ambigua. Se aplica el mismo término a los "verdaderos" contratos de plazo fijo (en que la persona interesada sabe en el momento de firmar su contrato que éste no será renovado) y a los "falsos" contratos de plazo fijo (en que la persona interesada puede tener una mayor o menor certeza de que su contrato será renovado con regularidad).

(...)

En el plano jurídico sólo hay entre las dos situaciones ligeras diferencias en cuanto al régimen de prestaciones (véanse las reglas 109.3 y 109.4 del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y el anexo III). En cambio, la situación psicológica del funcionario no es la misma cuando está seguro de un nombramiento de carrera (sin que pueda ser objeto de ninguna sanción real en el caso de que no desempeñe adecuadamente sus funciones) que cuando corre el riesgo de que se ponga fin a su carrera al expirar el contrato en curso.

Por otra parte, los criterios actualmente utilizados para conceder contratos permanentes o contratos de plazo fijo no están reglamentados de una manera muy precisa y no tienen plenamente en cuenta el rendimiento, la competencia y la dedicación de los funcionarios de que se trata.

En las Naciones Unidas, por ejemplo, se tienen en cuenta las "necesidades de la Secretaría", el tipo de puesto, las aptitudes y características de los candidatos en el momento de su contratación, y finalmente, y tal vez sobre todo, la nacionalidad (para el nombramiento inicial). En principio no se dan contratos permanentes a las personas en situación de adscripción o que tienen más de 50 años.

Aparte de estas últimas limitaciones inherentes a la persona misma del funcionario, el conjunto de criterios utilizado deja en definitiva lugar a la arbitrariedad.

En esas condiciones, los métodos empleados no permiten conciliar, como sería deseable, las garantías en materia de carrera a las que todo funcionario puede aspirar legítimamente y la necesidad de crear un clima que incite al trabajo. Por consiguiente, es necesario definir normas que permitan atender mejor estas necesidades.

(...)

/...

Al igual que la Comisión de Administración Pública Internacional, la Dependencia Común de Inspección cree que, en lo que respecta a los principios, se puede convenir en que el personal de las organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas comprenda una cierta proporción de personal de carrera y que el resto se contrate por una duración determinada. En cambio, es más difícil:

- Definir los criterios para fijar la proporción entre los dos tipos de personal;

- Y sobre todo determinar qué tipo de personal debe tratarse para las dos categorías, pero sobre todo en el caso del personal de carrera.

(...)

Desde el punto de vista jurídico, la diferencia entre los contratos permanentes y los contratos de plazo fijo (renovables) que se utilizan actualmente reside fundamentalmente en que:

- Un contrato permanente no se puede rescindir sin pagar una indemnización, que en las Naciones Unidas (párrafo b) de la cláusula 9.3 del Estatuto, Anexo III) es igual a un número de meses de sueldo aproximadamente equivalente al número de años de servicio (con un máximo de 12 meses de sueldo a partir de los 15 años de servicios);

- El titular de un contrato de plazo fijo no tiene derecho a ninguna indemnización si no se renueva su contrato al expirar el período previsto. Evidentemente, tiene derecho a una indemnización si se rescinde su contrato antes de que expire. Esta indemnización se calcula sobre la base de una semana de sueldo por cada mes que falte para cumplir el período del contrato, en el caso de los funcionarios con este tipo de contrato que tengan menos de cinco años de servicio. Después de cinco años, el método de cálculo se aproxima mucho al método utilizado para calcular la indemnización por rescisión de un contrato permanente.

Esto demuestra claramente que no hay una verdadera diferencia entre los contratos permanentes y los contratos de duración determinada, en la medida en que estos últimos se renueven por un período superior a cinco años.

(...)

Las ventajas e inconvenientes de los distintos tipos de contrato se aprecian en forma distinta según la idea general que se tenga de lo que debe ser la administración pública internacional. A este respecto, son bien conocidas las posiciones ideológicas divergentes, sobre todo entre los países socialistas y los países occidentales. Esto no significa que las posiciones no sean conciliables si los Estados Miembros entablan negociaciones para determinar la proporción deseable de los diversos tipos de contrato.

Los elementos técnicos que hay que tener en cuenta en una negociación de este tipo parecen ser los siguientes:

/...

a) Cabe citar en favor de una proporción importante de contratos de duración realmente limitada:

- La necesidad de contratar por plazos limitados a funcionarios con conocimientos precisos de las técnicas más modernas en ciertas esferas o especialistas que no se puedan volver a utilizar para otros programas;
- La necesidad de modificación de los programas con la consiguiente necesidad de licenciar personal;
- El respeto de los cupos de distribución geográfica (reducir la proporción de funcionarios de países excesivamente representados),

b) Cabe citar en favor de una cierta proporción de contratos de adscripción casi los mismos argumentos técnicos que se aplican a los contratos de duración realmente limitada, y además la posibilidad de formar en las diversas administraciones nacionales o en instituciones y universidades, funcionarios con un excelente conocimiento del sistema de las Naciones Unidas, cosa que facilitaría las relaciones entre los servicios nacionales y las organizaciones internacionales.

c) Aconsejan una proporción importante de contratos permanentes:

- Las garantías de carrera y de promoción racional de las perspectivas de carrera de los funcionarios;
- Las cualidades de competencia, en particular en materia de conocimientos de la organización y del sistema de las Naciones Unidas, de los funcionarios que constituyen, en los distintos grupos profesionales, el núcleo de la Secretaría.

Los demás argumentos que se suelen aducir - que los contratos permanentes son la única garantía de la independencia de la administración pública internacional o, por el contrario, que sólo con contratos de duración limitada se consigue incitar al trabajo a los funcionarios internacionales - son argumentos que se prestan a una interpretación de carácter político sobre cuyo valor los autores de esta nota no se pronuncian y con respecto a los cuales sólo hemos tratado de demostrar que están matizados por el contexto técnico general.

(...)

La determinación de las proporciones óptimas entre los diferentes tipos de contratos no puede realizarse arbitrariamente; esta determinación debe fundarse en un análisis técnico riguroso de las necesidades reales, pero en definitiva será el resultado de una negociación política que refleje la voluntad de los Estados Miembros. En otros términos, ningún mecanismo puramente técnico puede dar una definición rigurosa de las proporciones convenientes, y el margen de negociación es bastante amplio. Creemos que en esta esfera las consideraciones importantes son las siguientes:

/...

- La determinación técnica de las proporciones óptimas debería ser realizada por grupos profesionales o en todo caso por tipos principales de grupos profesionales. Los argumentos en favor de la existencia de un personal de carrera no son los mismos según se trate, por ejemplo, del grupo de los traductores, del de los funcionarios generales del cuadro orgánico o de los grupos de los estadísticos, los bibliotecarios o los juristas.

- Respecto de cada uno de estos grupos, convendría conocer los argumentos de sus miembros, y de los jefes de los departamentos o de las divisiones responsables de cada organización en favor del empleo de personal de carrera o de personal destacado, a efectos del mejor funcionamiento posible de los servicios correspondientes. Sin embargo, cabe imaginar que en el caso de los estadísticos, por ejemplo, debería ser posible recurrir más ampliamente a contratos de adscripción ~~concertados con las oficinas o servicios nacionales de estadística~~, quizá más fácilmente de lo que sería posible en el caso de los traductores. En lo que respecta al grupo de los funcionarios generales del cuadro orgánico, los contratos de adscripción podrían ocupar un puesto más importante del que ahora ocupan en las proporciones entre las cuatro categorías de contratos, a condición de que se concertaran acuerdos de préstamo de personal con cierto número de administraciones nacionales y en particular con sus ministerios técnicos (ministerios de hacienda, de la administración pública, institutos públicos de estudios administrativos, órganos de fiscalización financiera - comprobación de cuentas).

Para llegar a una decisión sobre la determinación de las proporciones, debería pedirse a las secretarías de cada una de las organizaciones que facilitaran estudios técnicos para la obtención de proporciones correspondientes a cada uno de los grupos profesionales. A la vista de estas propuestas podrían entablarse negociaciones entre los Estados miembros para llegar a decisiones definitivas.

(...)
