INFORME SOBRE LOS

METODOS PARA DETERMINAR LAS NECESIDADES EN MATERIA DE PERSONAL

· Preparado por

Mark E. Allen Dependencia Común de Inspección

INDICE

		<u>Parrafos</u>	Página
I.	INTRODUCCION	1 - 5	1
II.	PREPARACION DE PROPUESTAS SOBRE DOTACION ESPECIAL	6 - 19	2
	A. Métodos para preparar las propuestas sobre dotación de personal	7 - 17	2
	B. Análisis de las propuestas en materia de dotación de personal en las secretarías	18 - 19	5
III.	DECISIONES SOBRE LAS PROPUESTAS DE DOTACION DE PERSONAL	20 - 30	6
	A. Facultades de los jefes ejecutivos y de los órganos legislativos	20 - 21	6
	B. Información sobre dotación de personal facilitada a los órganos legislativos	22 - 30	8
IV.	RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .	31 - 34	13
ANEXO:	Extracto del manual de la UNESCO de 1966 actualmente suprimido) sobre informes de		2 -
	medición del trabajo,		15



I. INTRODUCCION

- 1. Los gastos de personal representan aproximadamente el 66% de los presupuestos ordinarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Si se incluyen los gastos por concepto de locales de oficinas, servicios, suministros, muebles y equipo, que son aproximadamente en proporción al número de funcionarios, ese porcentaje se eleva a un 70% de los presupuestos ordinarios. Este 70%, en 1980, representó más de 900 millones de dólares.
- 2. Pese a la cuantía de los gastos de personal, tanto en términos absolutos como en términos relativos, los métodos de que se valen las organizaciones para determinar el número de funcionarios que necesitan y su distribución entre las distintas dependencias de las secretarías no siempre son suficientemente precisos ni están en consonancia con la importancia del problema. Los jefes ejecutivos y sus principales colaboradores no disponen siempre de toda la información necesaria para adoptar decisiones debidamente fundadas sobre las propuestas que en materia de personal formulan sus subordinados. En la mayoría de las organizaciones hay una tendencia evidente a incluir en un presupuesto los puestos que figuraban en el presupuesto anterior sin proceder primero a un examen crítico detenido. Por ejemplo, en el presupuesto de las Naciones Unidas para 1980-1981, de los 10.695 puestos existentes en el presupuesto para 1978-1979, sólo se suprimieron cuatro y se transfirieron unos pocos de unas dependencias a otras.
- 3. Además, las propuestas sobre dotación de personal que se presentan a los órganos legislativos específicamente encargados de su aprobación no van siempre acompañadas de toda la información necesaria para determinar si el número de puestos propuestos es razonable.
- 4. A juicio del Inspector, deberá reforzarse todo el proceso de determinación de las necesidades en materia de personal, tanto en cada una de las secretarías como al examinarse los distintos presupuestos en los órganos legislativos respectivos. En el presente informe se hace una breve reseña 1/: a) de los métodos utilizados en las organizaciones para formular las propuestas en materia de personal, y b) de la información de que disponen los jefes ejecutivos y los órganos legislativos para juzgar la validez de tales propuestas. Se formulan recomendaciones con miras a proporcionar, tanto a los jefes ejecutivos como a los órganos legislativos, los medios necesarios para evaluar las necesidades en materia de personal y determinar el valor de los elementos del programa a la luz de su costo estimado.
- 5. El presente informe se basa en las respuestas de las distintas organizaciones a un cuestionario especial, completadas mediante discusiones verbales con algunas organizaciones. El Inspector expresa su agradecimiento a todos aquellos que han colaborado en su labor.

^{1/} En 1981 la Dependencia Común de Inspección preparará un informe detallado sobre los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

II. PREPARACION DE PROPUESTAS SOBRE DOTACION DE PERSONAL

6. El proceso por el que las secretarías preparan las propuestas sobre dotación de personal para incluirlas en sus respectivos presupuestos varía considerablemente según las organizaciones. No obstante, hay en ese proceso algunos rasgos comunes aunque negativos. No suele recurrirse a la medición del trabajo ni a técnicas análogas para establecer una relación entre la cantidad de trabajo y el número de funcionarios necesarios. El análisis de las propuestas sobre dotación de personal se concentra en las propuestas de nuevos puestos, en tanto que el mantenimiento en el presupuesto siguiente de los puestos ya existentes -que constituyen la inmensa mayoría- se suele considerar como una propuesta de rutina. Cabe no obstante reconocer que se han realizado algunos esfuerzos alentadores y por lo menos parcialmente eficaces para remediar estas deficiencias.

A. Métodos para preparar las propuestas sobre dotación de personal

- 7. Toda dependencia de una secretaría tiene interés en conservar y reforzar sus recursos de personal. Esto no significa que los jefes de las dependencias no tengan conciencia de los costos ni que propongan personal innecesario. Pero toda dependencia considera que su programa es importante y que debe ser llevado a cabo eficazmente por un número adecuado de funcionarios. No cabe siempre esperar que, al formular sus propuestas en materia de personal, los jefes de las dependencias tengan en cuenta la prioridad relativa de su programa ni la situación presupuestaria general de su organización. En consecuencia, durante el proceso presupuestario, los jefes ejecutivos suelen dar directrices de política y determinar cifras máximas que servirán de orientación a las dependencias para formular sus propuestas. Estas propuestas son examinadas con todo detalle, por lo general por un servicio central de programación y de presupuestación, para ser luego sometidas a la consideración y aprobación del jefe ejecutivo.
- 8. En todas las secretarías, las distintas dependencias deben justificar sus peticiones de personal. Tal justificación reviste distintas formas en cada organización. A continuación se describen los métodos utilizados en las organizaciones más importantes.
- Naciones Unidas. Cada dos años, los jefes de departamento prepararan las justificaciones de las propuestas que presentan en materia de personal, relativas principalmente a la redistribución de los puestos existentes y a la creación de nuevos puestos. Para los nuevos puestos, se requiere una descripción de funciones. Se necesita una información más detallada para los puestos en los sectores económico y social que en otros sectores. Las propuestas correspondientes a todos los puestos en los sectores económico y social se desglosan por meses de trabajo para cada elemento del programa, de modo que se pueda establecer una relación clara entre los puestos propuestos y el trabajo que debe realizarse. En otros sectores de la Secretaría, la relación entre el trabajo y los puestos propuestos es menos clara, aunque en el caso de algunas dependencias tales como los servicios de traducción, de mecanografía, de edición y de imprenta, se dan las estadísticas pasadas y estimadas del volumen de trabajo por dependencia. Pero aun en estos casos, no existen normas fijas sobre la relación entre el volumen de trabajo y las necesidades de personal. El PNUD está efectuando, con la ayuda de consultores, un estudio especial sobre dotación de personal a fin de establecer una relación más estrecha en sus propuestas al respecto entre el volumen de trabajo y las necesidades de personal.

- 10. OIT. En los picced ichios ce la OIT se prevé la utilización de varias técnicas de gestión, tales como la resistión del trabajo y un sistema de "autoanotación" en que los funcionarios anotam el tiempo que dedican a diversas actividades. En algunos casos se utilizada técnica especialmente interesante llamada estimación analítica 1/ se desgrosa in trabajo en sus principales componentes y, basándose en la experie coa piáctica se calcula el tiempo dedicado a cada uno de los componentes lo que sinte de norma. Se obtienen y almacenan mediante computadora datos seleccionados de producción. Se insiste en la evaluación de productividad por dependencia y no por inclonario, dadas las fluctuaciones en la combinación de tareas realizadas aios a ente. Un problema importante que plantean todos estos métodos es la faita co datos comparables de otras organizaciones. Con arreglo a los probadiciones e sees de trabajo que exigirá cada elemento del programa.
- 11. FAO. El Director Te clar, en sus instrucciones a los jefes de los departamentos, insiste en que cole productre reducir el personal y que es por tanto indispensable fundamenta Tetalladamente las nuevas propuestas. Si bien el presupuesto de la FAC se richerta por programas y subprogramas, las estimaciones también se presentan, a título de información, por partidas de gastos, dependencias y fuentes de los cordos. A los efectos de análisis intermo, los puestos o los meses de trabajo o se desglosar por programas o subprogramas, sino que los meses de trabajo estimacos para casa subprograma se indican en el documento de presupuesto. La FAC constante con fiecuencia técnicas de medición del trabajo con varias finalidades o coluida la evaluación de las necesidades de personal. Utiliza también la información sobre el tiempo requerido como una de las bases de distribución de los reses de trabajo entre los subprogramas.
- 12. La <u>UNESCO</u> no señalo ningún método concreto utilizado por las dependencias para justificar las periciones de nuevos puestos o el mantenimiento de los puestos existentes, sobien so preparan justificaciones en ambos casos. El Director General examina has solicitudes parto de creación de nuevos puestos como de prolongación de los puestos existentes a la luz de las prioridades del programa y de la política de descentralización. La UNESCO es la única organización que ha terido en el pasado un sistema de redición del trabajo, en particular para evaluar las necesidades le personal en 18 dependencias que realizan un trabajo repetitivo y, aunque desde entonces las técalcas de medición del trabajo han evolucionado, se podría seguir aplicando ese sistema o una variante actualizada del mismo. En el anexo f se cajunta como ejemplo una muestra de los informes sobre la medición del traba o, aci Martil de la JNESCO de 1966. Ese sistema se abandonó ul teriormente porque no se disponía de computadoras y exigía un trabajo considerable.
- 13. En la OMS el orolleus se alorde de otra forma porque, habida cuenta de la estructura descentral zada de la liganización, las propuestas relativas a la dotación de personal cara los proyectos a nivel nacional o multinacional no se incluyen en el presupuesto del programa, sino que se preparan en una fecha ulterior más cercana a la de su ejectión. Las divisiones o las oficinas deben justificar las solicilados le creación de puestos según el volumen de trabajo y la actividad del programa
- 14. En el OTEA la registón del tratajo y las estadísticas sobre volumen de trabajo se utilizar e cada caso para determinar las necesidades de personal de la categoría de Servitios Generales para los puestos de inspectores de salvaguardia y ocasionalmente cara los questos de nivel inferior del cuadro orgánico.

^{1/} Según la lef nic_ón ac la British Standards Institution.

Se hacen estimaciones de los años de trabajo para cada programa, subprograma y componente de programa (que equivale al elemento de programa de las Naciones Unidas). La política del OIEA consiste en no sclicitar puesto nuevo alguno sin verificar previamente si no se dispone de personal suficiente para efectuar la labor prevista.

- 15. Las organizaciones con una plantilla relativamente pequeña no tienen por lo general un procedimiento determinado para evaluar sus necesidades de personal. La OACI, para recomendar que se refuerce o que se reduzca el personal, utiliza normas establecidas mediante técnicas de medición del trabajo con respecto a algunos puestos cuyas tasas de produccion se calculan por hora de trabajo. Recurre también a los indicadores del volumen de trabajo (por ejemplo, cantidad de Estados contratantes a que se ha prestado servicios, programas de misión, trabajos que habrán de publicarse y ponerse periódicamente al día, etc.).
- 16. El Inspector recomienda a las organizaciones que en los sistemas que aplican, conserven las características que han resultado satisfactorias y que, en sus procesos de justificación interna de necesidades de personal, incluyan o refuercen los principios y técnicas siguientes:
 - a) Aplicación de los mismos procesos y técnicas de justificación para los puestos existentes y los nuevos puestos propuestos.
 - b) Utilización de un sistema de medición del trabajo o de otro sistema análogo para los puestos de las dependencias en que los productos del trabajo son repetitivos (servicios administrativos, lingüísticos y de conferencias, centros de documentación y bibliotecas, etc.), que, según los cálculos, representan en término medio, el 25% de los puestos totales de la organización. Véase, por ejemplo, en el anexo I, el esbozo de un sistema elaborado por la UNESCO. Si se adopta un sistema de esa índole debidamente actualizado, es importante que los resultados logrados por las distintas organizaciones se comparen entre sí a fin de determinar la eficacia o ineficacia de las técnicas de gestión y de establecer normas realistas para determinar las necesidades de personal.
 - c) Utilización de una técnica como la de las "estimaciones analíticas" (en que se hace una estimación de los meses de trabajo requeridos para llevar a la práctica un elemento del programa o su equivalente y se calcula el tiempo necesario para completar cada una de las partes que integran ese elemento), para lo cual, basándose en la experiencia, se deberá calcular el tiempo de trabajo requerido por determinadas actividades, tales como la organización y servicio de una conferencia de una categoría determinada, la preparación de una publicación, el apoyo sustantivo a las actividades de cooperación técnica, etc., y expresar esos cálculos en forma de normas generales que sirvan de guía para determinar las necesidades de personal. Con este sistema, se podrán calcular con mayor precisión los meses de trabajo necesarios para ejecutar cada elemento del programa. También en este caso es importante, por lo motivos mencionados en el anterior apartado b), que en el sistema utilizado se prevea la comparación entre las organizaciones.
- 17. A juicio del Inspector, los principios y técnicas en los apartados b) y c) del párrafo 16 se podrían aplicar por conducto del CCCA. De ser necesario, cabría establecer en el CCCA un grupo de trabajo integrado de preferencia por los jefes de los servicios de gestión de las organizaciones o personas de competencia análoga, a fin de determinar la viabilidad y, en su caso, las líneas generales de los sistemas, y de examinar también las necesidades especiales de cada una de las organizaciones. Podría designarse entonces una organización encargada de elaborar los sistemas que podrían ser utilizados con la flexibilidad y modificaciones

del caso por cada una de las organizaciones. A juicio del Inspector, los servicios centrales de gestión u otros servicios análogos deberían contribuir a adaptar los sistemas y procedimientos a las necesidades de su organización (véase a este respecto el informe sobre los servicios de gestión interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que la DCI publicará en 1981).

B. Análisis de las propuestas en materia de dotación de personal en las secretarías

- 18. En todas las organizaciones el jefe ejecutivo formula las propuestas de dotación de personal, que, en la mayoría de los casos, se someten a la aprobación de los órganos legislativos (véase el capítulo III). Para permitir a los jefes ejecutivos adoptar sus decisiones, las organizaciones han creado distintos mecanismos de análisis en los que participan todas las dependencias interesadas de las secretarías. Un servicio central de programación y/o de presupuesto coordina ese proceso y somete las propuestas correspondientes al jefe ejecutivo. En algunas organizaciones el servicio de gestión central participa también en el proceso. Actualmente, el porcentaje estimado de los recursos de los servicios de gestión central que se dedica a las necesidades propuestas en materia de personal oscila entre un 5 y un 35%, porcentaje que sólo es superior al 15% en las Naciones Unidas en Nueva York (30%) y en la OACI (35%).
- 19. A juicio del Inspector, los mecanismos de análisis en sí son, en general, adecuados, aunque en muchas organizaciones convendría reforzar la participación de los servicios de gestión central en el análisis de las propuestas de dotación de personal. El problema fundamental con que se tropieza es la insuficiencia de los datos utilizados por el mecanismo de análisis. Sólo se utilizan esporádicamente las mediciones del trabajo u otras técnicas análogas para determinar las necesidades en materia de personal en las dependencias de producción repetitiva, y sólo la OIT y la OACI han utilizado ocasionalmente alguna técnica para establecer normas relacionadas con una labor no repetitiva. Sería sumamente conveniente que en los mecanismos de análisis se aplicaran las propuestas que figuran en el anterior párrafo 16 y que los servicios de gestión central participaran más activamente en el análisis de las propuestas relacionadas con la dotación de personal.

III. DECISIONES SOBRE LAS PROPUESTAS DE DOTACION DE PERSONAL

A. Facultades de los jefes ejecutivos y de los órganos legislativos

- 20. En la mayoría de las organizaciones, el órgano legislativo es el encargado de aprobar el número de puestos e incluso a veces la categoría de los mismos, mientras que en otras, tal facultad corresponde al jefe ejecutivo. A continuación se reseñan brevemente las prácticas de cada una de las organizaciones entre las cuales, según se verá, existen variaciones bastante importantes:
 - a) Naciones Unidas. La Asamblea General, sobre la base de las propuestas del Secretario General, de las recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y de las que formule el Comité del Programa y de la Coordinación, examina y aprueba el número de puestos y la categoría de los mismos, tras lo cual no podrá procederse durante el ejercicio presupuestario a ninguna modificación en el número total de puestos de cada categoría. Toda redistribución de puestos dentro de una sección del presupuesto durante un ejercicio presupuestario se efectuará mediante la aplicación de procedimientos especificos y se informará al respecto a la Asamblea General en el contexto de los informes sobre las actividades realizadas.
 - b) El Consejo de Administración examina el proyecto de programa y de presupuesto así como un documento aparte sobre la "composición y estructura del personal" y remite el proyecto de programa y de presupuesto a la Conferencia Internacional del Trabajo. En el programa y presupuesto definitivos hay una lista de los puestos de plantilla en que sólo figura el número de puestos del personal con contratos "sin límite de tiempo", clasificados por principales programas y por categorías. El Director General está facultado para introducir modificaciones en la categoría de los puestos hasta la categoría P.5 inclusive, sin solicitar la aprobación del Consejo de Administración, pero no puede aumentar el número total de puestos sin la aprobación del Consejo de Administración y de la Conferencia. No obstante, estas restricciones no se aplican a la categoría ni al número de funcionarios temporeros o a plazo fijo, que sólo estan limitados por las disponibilidades de fondos. Cuando se requieren transferencias o recursos adicionales para los programas principales, las cifras correspondientes se incluyen en un documento sobre ejecución del presupuesto y transferencias presupuestarias que se somete al Consejo de Administración al final del bienio de que se trate.
 - c) FAO. De conformidad con la Constitución de la FAO, el Director General somete el Programa de Labores y Presupuesto a la Conferencia, que deberá examinarlo y someterlo a votación. Para la aprobación de este Programa se requiere una mayoría de dos tercios. El Director General dirige el trabajo de la Organización, nombra al personal, y presenta propuestas al Comité de Finanzas y/o al Consejo sobre la estructura general de los servicios técnicos y administrativos de la Organización. El Consejo examina las disposiciones adoptadas por el Director General respecto de los nuevos puestos para los cuales no se requiere autorización previa. El Director Ceneral, basándose en el programa y el presupuesto, debe presentar estimaciones por capítulos y objetivos del programa; proporciona también, en su caso, la información adicional que se requiera o que solicite la Conferencia o el Consejo. En la práctica, el Director General presenta los detalles de los cambios propuestos en cuanto al número de puestos, categoría y clasificación de los mismos.

Además, según corresponda, informa al Comité del Programa, al Comité de Finanzas o al Consejo, o solicita autorización de los mismos por lo que respecta a las modificaciones de plantilla, que impliquen obligaciones financieras adicionales para los Gobiernos de los Estados miembros.

- d) UNESCO. Corresponde a la Conferencia General la aprobación definitiva del número de puestos en virtud de la Resolución de Consignación de Créditos, en la que especifica el número máximo de puestos sin referirse a la categoría de los mismos. La información relativa a la categoría de los puestos y a su distribución figura en el apéndice del Proyecto de Programa y de Presupuesto. El total de puestos aprobados en la Resolución de Consignación de Créditos incluye todos los puestos mencionados en el Programa y Presupuesto Aprobados más un número de puestos equivalente al 4% de los mismos, a fin de tener un margen para satisfacer todas las necesidades del programa. Dentro del margen previsto, el Director General puede crear puestos nuevos. Puede también modificar la categoría de los puestos existentes.
- e) OMS. Gran parte de la presupuestación detallada, por proyectos en particular a nivel nacional o multinacional, se efectúa después de preparado el presupuesto inicial por programas. En consecuencia, no puede figurar en el presupuesto la información sobre los puestos que corresponden a los proyectos y la OMS no dispone de una plantilla de personal específicamente aprobada por un órgano legislativo. El Director General puede crear puestos nuevos o reclasificar puestos después de iniciado un ejercicio presupuestario, siempre que los costos correspondientes se ajusten al presupuesto aprobado.
- f) OACI. Las propuestas de dotación de personal presentadas en el proyecto de estimaciones presupuestarias se examinan en el Consejo de la OACI y se incorporan luego en las estimaciones presupuestarias del Consejo sometidas a la Asamblea trienal. El Secretario General está facultado para modificar la categoría de ciertos puestos, pero toda modificación a nivel de director o a nivel superior debe ser aprobada por el Consejo.
- g) UPU. El Consejo Ejecutivo, a propuesta del Director General y dentro de los límites presupuestarios establecidos por el Congreso, determina el número de puestos. Para crear puestos nuevos, lo que rara vez sucede, se necesita la aprobación del Consejo Ejecutivo. Hasta el nivel de D-1, la decisión relativa a la categoría de los puestos depende del Director General, y en los niveles superiores, del Consejo Ejecutivo.
- h) <u>UIT.</u> El Secretario General sólo está facultado para crear, suprimir o reclasificar puestos en la categoría de los servicios generales, con arreglo a los créditos disponibles a tal fin. La creación, supresión y reclasificación de los demás puestos depende exclusivamente del Consejo de Administración. El propio Consejo es quien efectúa los estudios sobre reclasificación de puestos.
- i) OMM. Las propuestas de dotación de personal formuladas por el Secretario General se someten al Congreso para cada ejercicio financiero cuatrienal, y las propuestas para el presupuesto anual se someten al Comité Ejecutivo. El Congreso fija un tope para el número de puestos de plantilla así como para el número de puestos de categoría D-1 o superior a D-1. El Secretario General dispone de cierta flexibilidad para asignar puestos o trasladarlos de un sector a otro, según las necesidades del programa.

- j) OCMI. Las propuestas del Secretario General sobre la estructura y la dotación de personal de la Secretaría se someten, con explicaciones y justificaciones detalladas en cuanto a la creación o a la supresión de puestos, a la consideración del Consejo en el proyecto bienal de programa de trabajo y presupuesto. Una vez examinadas por el Consejo, las propuestas, con las modificaciones o recomendaciones que éste hubiere acordado, se someten a la aprobación de la Asamblea. Una vez aprobado el presupuesto, toda propuesta de modificación del número de puestos debe ser examinada por el Consejo. El Consejo puede autorizar la creación de nuevos puestos durante el ejercicio presupuestario bienal, lo cual ha ocurrido muy rara vez. Dentro de la asignación global, el Secretario General está facultado para reclasificar puestos hasta la categoría de P.5. Para toda reclasificación de puestos a partir de la categoría D.1 se requiere la aprobación del Consejo o de la Asamblea.
- k) OIEA. Las propuestas de dotación de personal formuladas en el proyecto de presupuesto se discuten en primer término en el Comité de Asuntos Administrativos y Presupuestarios. Las recomendaciones del Comité son tomadas en cuenta por la Junta de Gobernadores en el documento final que ésta somete a la Conferencia General. Sin modificar el número total de puestos de plantilla ni las categorías aprobadas por la Conferencia General, el Director General puede efectuar reasignaciones con miras a cumplir los requisitos del programa o habida cuenta de modificaciones en las prioridades. Se informa a los órganos encargados de las decisiones de política de tales redistribuciones de puestos en el documento presupuestario siguiente.
- 21. Estas prácticas han ido evolucionando en todas las organizaciones según las necesidades de cada una de ellas, determinadas por sus órganos legislativos. El Inspector no cree que convenga adoptar un enfoque uniforme, si bien algunas organizaciones al revisar sus prácticas, tal vez quieran conocer las prácticas de las demás. A juicio del Inspector, los problemas más importantes que se plantean se refieren a la información facilitada a los órganos legislativos sobre las propuestas de dotación de personal, en particular en las organizaciones en que corresponde a los órganos legislativos aprobar la plantilla de personal. Estos problemas se describen en los párrafos siguientes.

B. <u>Información sobre dotación de personal facilitada a</u> los órganos legislativos

- 22. Los órganos legislativos encargados de decidir el número de puestos que ha de autorizarse necesitan disponer en el presupuesto de una información adecuada. La naturaleza y calidad de la información que de hecho se les suministra varían considerablemente según las organizaciones. Las que, a juicio del Inspector, proporcionan la información más completa indican, con respecto a cada elemento del programa o su equivalente (la subdivisión más pequeña del programa) el número estimado de meses de trabajo necesarios para ejecutarlo. Se establece así una relación perfectamente clara entre el número de funcionarios propuesto y el programa de trabajo propuesto, de modo que los órganos legislativos puedan juzgar si el número de funcionarios propuestos es razonable.
- 23. Al examinar los programas y presupuestos, los órganos legislativos procuran, entre otras cosas, determinar si el costo de una actividad es proporcional a su utilidad. En la mayoría de las organizaciones, la forma en que actualmente se presenta el presupuesto sólo permite esta determinación a nivel de los programas o los subprogramas. Es decir que los órganos legislativos sólo se pueden formar un juicio acerca de la validez de los objetivos generales y de los recursos

globales necesarios para lograrlos. No hay posibilidad alguna de examinar los elementos constitutivos de cada programa -los elementos del programa- basándose en los costos de los mismos. Sin embargo, a nivel de los elementos del programa es donde mejor se pueden determinar (como se pide en la resolución 34/225 de la Asamblea General) las actividades obsoletas, de utilidad marginal o de escasa prioridad, y tal identificación debe basarse principalmente en los costos -de los cuales los costos de personal suelen ser los más importantes.

- 24. En sus proyectos de presupuesto, todas las organizaciones presentan cuadros recapitulativos de sus propuestas de dotación de personal a nivel de toda la organización y de sus principales dependencias. En los párrafos siguientes se resumen los métodos utilizados por las organizaciones para establecer una relación entre las propuestas de dotación de personal y ciertos elementos del programa. Esos párrafos sólo se refieren a las partes sustantivas del presupuesto. Para las partes administrativas, véase el párrafo 25 infra.
 - Naciones Unidas. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, al examinar las propuestas del Secretario General sobre dotación de personal y formular sus recomendaciones a la Quinta Comisión, dispone de información sobre la cantidad estimada de meses de trabajo necesarios para llevar a la práctica cada uno de los elementos del programa. Ahora bien, como tal información no figura en el proyecto de programa y de presupuesto, la Asamblea General no dispone de ella. De hecho, el presupuesto no da cifra alguna que corresponda a los elementos del programa, aunque tales cifras, de que se puede disponer en la Secretaría, sirvan de base para hacer las propuestas de gastos y de personal a nivel de los programas y subprogramas. Es decir que, al examinar el presupuesto, la Quinta Comisión de la Asamblea General y el Comité del Programa y de la Coordinación no disponen de la información necesaria para formular dos juicios importantes:
 - i) El primero se refiere al número de funcionarios necesarios para poner el programa en práctica. Este juicio difícilmente se puede formular a nivel de un programa o de un subprograma (para los cuales se indica en el presupuesto la plantilla propuesta) sin examinar los elementos componentes, es decir, los elementos del programa (para los cuales no se indica en el presupuesto la plantilla propuesta).
 - ii) El segundo se refiere a la importancia o la prioridad relativa de los elementos del programa, como parte del esfuerzo para eliminar actividades marginales. Este juicio no se puede formular porque el costo de los elementos del programa -incluso en meses de trabajo- no se indica en el presupuesto. Por ejemplo, se puede considerar útil un elemento del programa cuyo costo es de 5.000 dólares, pero si ese costo es de 50.000 dólares, se puede considerar que sólo es marginalmente útil.
 - b) OIT. La situación relativa a las estimaciones de los meses de trabajo es en cierto modo análoga a la de las Naciones Unidas. La Secretaría estima los meses de trabajo necesarios para cada elemento del programa, pero, en el presupuesto, estas estimaciones sólo figuran para los subprogramas, y en el texto que acompaña al presupuesto, sólo se dan detalles de las actividades relacionadas con elementos especialmente importantes.

- c) En la <u>FAO</u> se indican, en el Programa de Labores y Presupuesto, las estimaciones de los años de trabajo y del costo de los miembros a nivel de los subprogramas.
- En el Proyecto de Programa y de Presupuesto para 1981-1983, se d) indican los costos de personal (pero no los meses de trabajo) a nivel de los objetivos, mientras que en los presupuestos anteriores los costos de personal se indicaban a un nivel inferior (el de cada tema). Además, al final de cada capítulo del programa, figura un resumen de cada plantilla. Sin embargo, la UNESCO es la única organización que indica los costos estimados de cada una de las "actividades propuestas", (equivalente a los "elementos del programa" de las Naciones Unidas), aunque con exclusión de los gastos de personal, lo cual puede inducir a error puesto que en los costos estimados se incluyen los contratos, los servicios de consultores, los gastos de viajes y la impresión, pero no se incluyen los gastos de personal que suelen ser tan importantes o incluso más importantes que los demás, con lo cual se puede tener la impresión de que el costo de las "actividades propuestas" es mucho menor de lo que en realidad es. Por otra parte, los órganos legislativos no pueden formular un juicio fundado sobre el valor de estas "actividades" puesto que sólo conocen una parte del costo de las mismas.
- e) La OMS indica las estimaciones de los meses y años de trabajo (aunque no proporciona tal información respecto del personal del proyecto) en su Proyecto de Presupuesto por Programas a nivel de los subprogramas, que parece ser el equivalente del nivel de los elementos del programa de las Naciones Unidas.
- f) OACI. Los gastos y las plantillas de personal figuran en el presupuesto a nivel de los subprogramas y se expresan en puestos y no en meses de trabajo.
- g) La <u>UPU</u> prepara su presupuesto por partidas de gastos y, como todo el personal (excepto algunos funcionarios que trabajan en actividades de cooperación técnica) está asignado a un solo programa, en el presupuesto no se indican los meses de trabajo.
- h) <u>UIT</u>. El presupuesto no se prepara por programas sino por partidas de gastos y en un capítulo aparte se indican los costos de personal.
- i) OMM. En cada programa se indica la plantilla de personal correspondiente a cada dependencia.
- j) La <u>OCMI</u> prepara su presupuesto por partidas de gastos sin indicar los meses de trabajo estimados.
- k) OIEA. La plantilla de personal se presenta en el presupuesto a nivel de cada División. Además, los costos de personal y, en su caso, los meses de trabajo, se indican para cada programa, subprograma y componente de programa. A juicio del Inspector, la forma en que el OIEA presenta los costos de personal en su presupuesto es clara y completa.
- 25. En cuanto a los sectores administrativos del presupuesto, en que el trabajo suele ser de carácter repetitivo o en que la producción de las distintas dependencias se puede indicar en unidades de trabajo bastante uniformes (páginas traducidas, personas contratadas, solicitudes tramitadas, documentos registrados, etc.) algunas organizaciones presentan estadísticas de trabajo para justificar sus solicitudes de personal. Pero estas estadísticas no tiene mucho sentido

puesto que no van acompañadas de normas aceptadas de productividad. Por ejemplo, aunque se indique que la traducción a un idioma determinado ha aumentado en unas 10.000 páginas, no se demuestra cuántos traducotres adicionales se necesitarán.

- 26. Por lo general, cada organización prepara, al elaborar su presupuesto, mucha mas información para justificar sus necesidades de la que presenta luego en el presupuesto. Por ejemplo, la OIT hace estimaciones de los meses de trabajo necesarios a nivel de cada elemento del programa, pero en los cuadros del presupuesto los meses de trabajo sólo figuran a nivel de los subprogramas, con algunas explicaciones en el texto del presupuesto acerca de los elementos más importantes del programa. En las Naciones Unidas también se calculan los meses de trabajo para cada elemento del programa, pero las estimaciones correspondientes no figuran en el presupuesto. Sólo el OIEA indica en su presupuesto los meses de trabajo estimados a nivel de los elementos del programa.
- 27. Todas las organizaciones incluyen en sus presupuestos respectivos una serie de cuadros en que indican, en particular, la plantilla propuesta para cada una de las dependencias principales de la Secretaría en comparación con la plantilla aprobada en el presupuesto anterior. En otros cuadros indican las necesidades de personal a nivel de dependencias más pequeñas. En varias organizaciones los costos de personal se indican a un nivel equivalente al de los subprogramas. Estos cuadros proporcionan una información útil, pero no permiten comprobar hasta qué punto se justifican las propuestas formuladas puesto que, salvo en el OTEA, no se establece una relación clara entre el personal que se propone y el trabajo preciso que ese personal debe realizar.
- 28. Es importante determinar de qué información deberían disponer los órganos legislativos en los presupuestos para examinar debidamente las propuestas de dotación de personal. Esta información no debería ser tan voluminosa que origine confusión ni tan resumida que impida todo análisis. En casi todos los presupuestos actuales faltan dos tipos importantes de informaciones:
 - a) la indicación del costo de cada uno de los elementos del programa,
 - b) la indicación en meses de trabajo del personal que se considera necesario para ejecutar cada elemento del programa o su equivalente y, en las dependencias administrativas de la Secretaría, las cifras y normas sobre volumen de trabajo.

Esta información permitiría formarse un juicio acerca de la prioridad relativa de los elementos del programa a la luz del costo de los mismos y, cuando los costos fueran elevados, señalaría la necesidad de métodos menos costosos para obtener resultados análogos.

29. El Inspector recomienda a las organizaciones cuyos presupuestos se presentan por programas, que en el propio presupuesto proporcionen información sobre los costos a nivel de cada elemento del programa o a nivel equivalente. Los costos de personal se podrían presentar en forma de estimaciones de meses u otras fracciones del año de trabajo necesarios para ejecutar el elemento del programa. En cuanto a las partidas del presupuesto correspondientes a administración y servicios, deberían indicarse las cifras y normas sobre el volumen de trabajo, así como el costo de conseguir los principales resultados previstos. Tal información no tiene por qué ser voluminosa -en el presupuesto de las Naciones Unidas, por ejemplo, se puede incluir sin aumentar el volumen del documento. Cuando los

órganos legislativos consideren que no necesitan información sobre los costos de los pequeños elementos del programa, las organizaciones se podrían limitar a suministrar esa información para los elementos cuyo costo estimado fuera superior a los 100.000 dólares.

30. Esta información sería utilizada principalmente por los comités de los órganos legislativos encargados de examinar detalladamente las estimaciones presupuestarias. También lo sería por los jefes ejecutivos y sus principales asistentes para formular sus propuestas de dotación de personal y para introducir modificaciones durante un ejercicio presupuestario de conformidad con la autorización legislativa.

IV. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 31. La característica más importante con mucho del proceso presupuestario desde el punto de vista de los costos y de la eficiencia administrativa es la determinación de la plantilla necesaria para llevar a cabo el programa, y la distribución del personal entre las dependencias de las secretarías. Los costos de personal representan aproximadamente el 70% del total de los presupuestos ordinarios de las organizaciones, cantidad que en 1980 ascenderá a unos 900 millones de dólares.
- 32. La preparación de las propuestas de dotación de personal formuladas por cada dependencia de las secretarías, el análisis de las mismas por los jefes ejecutivos y la aprobación de las propuestas por los órganos legislativos, adolecen de cuatro deficiencias:
 - a) las dependencias de las secretarías que proponen la dotación de personal no disponen de técnicas suficientemente precisas -mediciones de trabajo, estimaciones analíticas o normas de trabajo- para evaluar con precisión sus necesidades en relación con la labor que deberá realizarse:
 - b) los servicios de gestión central de las secretarías podrían desempeñar un papel más activo en la formulación y aplicación de técnicas y procedimientos para evaluar las necesidades de personal;
 - c) los análisis de las necesidades de personal se concentran en las propuestas de aumento, sin tener suficientemente en cuenta que también es preciso demostrar que se sigue necesitando el personal ya existente o identificar las actividades obsoletas o marginales;
 - d) los órganos legislativos encargados de decidir sobre las propuestas en materia de personal no disponen siempre de la información necesaria para motivar su decisión.
- 33. Para remediar estas deficiencias, el Inspector propone las medidas siguientes:

Recomendación 1. Las técnicas para determinar las necesidades de personal dentro de las secretarías se deben reforzar, por lo que respecta al trabajo repetitivo, elaborando un sistema de medición del trabajo u otros sistemas análogos, y tratándose del trabajo no repetitivo, aplicando la técnica de las "estimaciones analíticas" u otras técnicas análogas. Estas técnicas se deberán aplicar no solamente a los puestos nuevos sino también a los ya existentes que deberán ser examinados del mismo modo que los puestos cuya creación se propone. La aplicación de estos sistemas permitirá adoptar normas de productividad que servirán de guía para la elaboración de las propuestas de dotación de personal. Estas normas deberán verificarse periódicamente mediante comparaciones entre organismos, tal vez en el marco del CCCA (párrafos 7 a 17).

Recomendación 2. Las organizaciones que disponen de servicios de gestión central deberían garantizar la participación de estos servicios en el proceso de determinación de las necesidades en materia de personal contribuyendo a introducir los sistemas propuestos en la Recomendación l y a su aplicación (párrafo 19).

Recomendación 3. En sus proyectos de presupuesto, las secretarías deberían proporcionar a los comités de los órganos legislativos la información necesaria para evaluar mejor las propuestas en materia de personal. Esta información debería incluir, en las organizaciones con presupuestos por programa, la indicación del costo estimado de cada elemento del programa y/o los meses de trabajo

estimados para llevarlo a la práctica y, en todas las organizaciones, las estimaciones y normas sobre volumen de trabajo correspondiente a las actividades administrativas y servicios (párrafos 22 a 30).

Recomendación 4. Los órganos legislativos también deberían utilizar la información adicional facilitada para determinar si el costo de los elementos del programa es proporcional a su utilidad, especialmente teniendo en cuenta la competencia con otras solicitudes de recursos, y para determinar también si no existen métodos menos costosos para lograr los mismos objetivos (párrafo 28).

34. La información cuya inclusión en los proyectos de presupuesto se propone en la Recomendación 3 no sería voluminosa. Se podría insertar en los presupuestos sin aumentar su volumen global, añadiendo, después de los elementos del programa, los costos estimados y los meses de trabajo requeridos. Si sus órganos legislativos lo considerasen más adecuado, las organizaciones podrían limitarse a incluir en una primera fase la información relativa a los elementos del programa más importantes, por ejemplo, los que, según las estimaciones, excediesen de 100.000 dólares (párrafo 29).

Anexo

EXTRACTO DEL MANUAL DE LA UNESCO DE 1966 (ACTUALMENTE SUPRIMIDO) SOBRE INFORMES DE MEDICION DEL TRABAJO

- A. La Medición del Trabajo es una técnica de gestión destinada a determinar la relación entre el volumen de trabajo realizado y el tiempo de personal utilizado. Sirve de base para comparar cuantitativamente el desempeño de una misma actividad en una misma dependencia a través de un período de tiempo prolongado, y de actividades análogos en diferentes organizaciones. Constituye asimismo un elemento importante para la evaluación de la productividad y de las necesidades en materia de personal. Ahora bien, el sistema de medición del trabajo sólo se puede aplicar a las dependencias cuya labor se puede expresar en forma de actividades repetitivas de naturaleza análoga (por ejemplo, páginas traducidas, personal contratado, páginas indizadas, etc.).
- B. <u>La Conferencia General</u>, en su lle reunión (11C/Resolución 29) pidió al Director General que realizara estudios sobre volumen de trabajo, y el Consejo Ejecutivo apoyó en su 60º reunión (60 EX/Decisión 15.7) las bases para la preparación de informes sobre medición del trabajo que se describen a continuación.
- C. Responsabilidad. Corresponde a la División Administrativa de la Oficina del Presupuesto (BB) la dirección de los aspectos técnicos y la preparación final de los informes sobre medición del trabajo. Estos informes se preparan por año natural y se basan en los datos anuales suministrados por determinadas dependencias en las formas especificadas en el párrafo F infra.
- D. <u>Las dependencias orgánicas para las que deben prepararse los informes de medición del trabajo</u> se designan del modo siguiente: la BB propone las dependencias en consulta con el director del departamento, y el Subdirector General para la Administración General (ADG/ADM) aprueba las propuestas.
- E. Productos de trabajo. La BB, en conformidad con el departamento selecciona uno o más productos del trabajo correspondientes a cada unidad orgánica para la que haya de prepararse un informe de medición del trabajo. Los productos del trabajo deben ser representativos de la producción total de la dependencia y su producción, razonablemente grande, debe estar a cargo de un grupo identificable de funcionarios. Por ejemplo: la traducción de una página normal, una actividad relativa al personal, la contestación a una solicitud de información, el despacho de una orden de compra, la clasificación de un documento, etc.
- F. Datos suministrados por las dependencias. Toda dependencia a la que se pida un informe de medición del trabajo deberá remitirla a la BB, antes del 31 de enero de cada año, por conducto del director de su departamento, los datos correspondientes a las actividades realizadas durante el año natural anterior bajo los epígrafes siguientes con respecto a cada producto del trabajo:
 - 1. Una lista, en que figure el número del puesto, la categoría y el nombre de los funcionarios de plantilla que realizan o supervisan la producción convenida. Cuando la producción sólo represente una parte del tiempo de un funcionario, deberá especificarse el porcentaje estimado del tiempo dedicado a esa actividad. Los puestos de los supervisores se indicarán con un asterisco.

- 2. Una lista del número de días laborables perdidos, por categoría de funcionario (Servicios Generales y Cuadro Orgánico), por razón de:
 - a. vacaciones anuales,
 - b. licencia por enfermedad,
 - c. licencia de maternidad,
 - d. otras licencias.
- Juna lista del número de días laborables en que estuvieron vacantes los puestos mencionados en el anterior apartado 1, clasificados por categoría de los puestos (Servicios Generales y Cuadro Orgánico);
- 4. Una lista del número de días laborables de asistencia de personal supernumerario, desglosado por categorías de los puestos (Servicios Generales y Cuadro Orgánico).

Los datos podrán acompañarse, a discreción del jefe de la dependencia, de explicaciones sobre cualquier problema especial en cuanto al volumen de trabajo que se haya presentado durante el año o de observaciones de otra índole.

- G. <u>Preparación de los informes</u>. Basándose en los datos descritos en el anterior apartado F, la BB prepara un informe para cada dependencia en forma de cuadro de medición de trabajo.
- H. <u>Distribución de los informes</u>. Se envían ejemplares de los informes al ADG/ADM y, para cada dependencia, al director del departamento al que corresponda tal dependencia y al jefe de la misma.