

Segundo informe sobre el concepto de carrera

Preparado por

Maurice Bertrand

y

Moustapha Ould Khalifa

Dependencia Común de Inspección



Dependencia Común de Inspección

**Ginebra
Marzo de 1982**



SEGUNDO INFORME SOBRE EL CONCEPTO DE CARRERA

Preparado por

Maurice Bertrand y Moustapha Ould Khalifa

Nota preliminar

El presente informe es la continuación y conclusión del informe sobre las posibles opciones en materia de política de personal, publicado por la Dependencia Común de Inspección en agosto de 1981 1/. Para comprender el contenido del informe es pues necesario examinar al mismo tiempo los dos documentos. Los informes se refieren a los problemas de principio de todo el concepto de la administración pública internacional; por consiguiente, van destinados a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Después de cada una de las recomendaciones se indican las modalidades precisas de aplicación correspondientes. En el anexo I se exponen los problemas de procedimiento relacionados con el examen de esas recomendaciones por la Asamblea General y por los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

1/ Documento JIU/REP/81/11, publicado por las Naciones Unidas con la signatura A/36/432 y Add.1, de 14 de septiembre y 29 de octubre de 1981. Este informe se llamará en adelante, en el presente documento, "Informe Nº 1". El Secretario General de las Naciones Unidas ha formulado observaciones sobre el informe en el documento publicado con la signatura A/36/432/Add.2.

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INDOLE DE LOS PROBLEMAS Y ORIENTACIONES POSIBLES EN CUANTO A SU SOLUCION	1 - 12	1
A. Situación del personal de la administración pública internacional y principales problemas por resolver	1 - 5	1
B. Posibles orientaciones para una solución	6 - 12	2
II. PROFESION Y CARRERA	13 - 37	6
A. Concepto de profesión y de grupo profesional	13 - 27	6
B. Definición de un ritmo medio de progresión por grupo profesional	28 - 34	10
C. Las adaptaciones necesarias	35 - 37	11
<u>Recomendación Nº 1</u>		12
III. CONDICIONES OBJETIVAS DE CONTRATACION	38 - 46	14
<u>Recomendación Nº 2</u>		16
IV. PROMOCION DE LAS PERSPECTIVAS DE CARRERA Y ASCENSOS ...	47 - 60	17
A. Condiciones objetivas que permitan ofrecer a todas las clases de personal posibilidades equitativas de ascenso	48 - 53	17
B. Medidas que permitan garantizar el máximo de equidad en las decisiones relativas a los ascensos	54 - 56	19
C. Consultas con el personal sobre los tipos de puestos, los lugares de destino y sus perspectivas de carrera: planificación de las carreras	57 - 59	19
D. Integración de los métodos de formación de personal con la promoción de las perspectivas de carrera ..	60	20
<u>Recomendación Nº 3</u>		21
V. TIPOS DE CONTRATOS	61 - 65	22
<u>Recomendación Nº 4</u>		23
VI. CONCLUSION	66 - 68	24

Anexos

- I. Problemas de procedimiento relacionados con el examen de las recomendaciones del presente informe
- II. Perfiles de carrera: pirámides de categorías por grupo profesional tal como se presentaban en 1970 (informe JIU/REP/71/7, de julio de 1971)

Capítulo I

INDOLE DE LOS PROBLEMAS Y ORIENTACIONES POSIBLES EN CUANTO A SU SOLUCION

A. Situación del personal de la administración pública internacional y principales problemas por resolver

1. En el informe Nº 1 ya se han tratado de señalar los rasgos esenciales de la actual situación (véanse los párrafos 16 a 34 del mismo), sobre todo en lo que respecta a los funcionarios del cuadro orgánico. No cabe duda de que esta situación varía según las organizaciones e incluso según los servicios o los grupos ocupacionales de cada una de ellas, pero, sobre la base del gran número de estudios precedentes, cabe decir:

- que los métodos de contratación utilizados no son, salvo excepciones, ni objetivos, ni técnicamente adaptados a las necesidades de las organizaciones;
- que los sistemas de calificación y ascenso no ofrecen muchas garantías de objetividad;
- que no se reconoce, salvo excepciones, la importancia fundamental del concepto de "profesionalismo". La noción de "generalista" capaz de hacerlo todo y de ocupar cualquier puesto, a condición de que conozca las tradiciones de una organización, coexiste con la usanza de clasificación de los puestos, que entraña, por el contrario, la idea de una gran especialización, sin que hasta la fecha se hayan resuelto ni la incongruencia ni las contradicciones entre esos planteamientos diferentes.

2. Por otro lado, y aunque en todas las organizaciones se supone que una parte muy importante del personal hace carrera,

- el hecho de contratar al nivel de todas las categorías y únicamente para determinados puestos (sin examinar en el momento de la contratación las calificaciones necesarias para ocupar puestos sucesivos en un grupo ocupacional) no permite organizar las carreras en forma racional;
- por otra parte, no existe ningún sistema de promoción de las perspectivas de carrera, y la utilización de métodos comparables a los empleados en las administraciones públicas nacionales en esta esfera (definición de las trayectorias de la carrera tipo en relación con cada uno de los grandes grupos ocupacionales, el ritmo medio de ascenso, las perspectivas de acceso a una categoría mínima al final de la carrera, etc.) no ha sido nunca estudiada seriamente en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

3. Lo esencial de estas observaciones es válido no sólo para el cuadro orgánico, sino también, mutatis mutandis, para el cuadro de servicios generales. Las observaciones no se refieren a los expertos de la cooperación técnica 2/.

2/ Sin embargo, en los párrafos 126 y 127 del informe sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo (JIU/REF/78/3) se han formulado propuestas para que ciertos expertos (los consejeros técnicos principales) puedan obtener el estatuto de funcionarios de carrera del organismo de las Naciones Unidas que los nombre.

4. Por supuesto, tal situación es perjudicial para la moral del personal y, por consiguiente, para su eficacia. No corresponde ni al interés de las organizaciones ni a los criterios previstos en la Carta de las Naciones Unidas, y repetidos en la mayoría de los instrumentos constitutivos de los organismos especializados, acerca de la óptima calidad del trabajo y la máxima competencia.

5. Los Estados miembros tampoco están satisfechos con esta situación. Se produce malestar cuando se examinan los problemas del personal, a causa de la continuación del debate ideológico señalado en el informe N° 1, de la ausencia de claridad, de la complejidad e incluso del carácter, a menudo insoluble en apariencia, de las cuestiones relativas a la determinación de los sueldos, las prestaciones y las pensiones, de las dificultades que subsisten para la aplicación de las resoluciones relativas a la distribución geográfica equitativa o el empleo de las mujeres, etc. Los debates recientemente celebrados en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la totalidad de estas cuestiones confirma ese estado profundo de insatisfacción y las deliberaciones de los órganos rectores de las demás organizaciones demuestran que existen preocupaciones de la misma índole en todo el sistema de las Naciones Unidas. Por todas estas razones, parece ser sumamente urgente definir principios comunes y poner en marcha un proceso de reforma que permita resolver los dos principales problemas que hoy están planteados en relación con la administración pública internacional, a saber:

- cómo garantizar realmente y en todas las esferas la máxima competencia, es decir, un alto grado de profesionalismo,
- y cómo crear un clima satisfactorio de trabajo que asegure a la vez la seguridad en el empleo y perspectivas de avance equitativas y razonables.

B. Posibles orientaciones para una solución

6. Para encontrar soluciones a estos dos problemas no hay que pasar por alto, ni su complejidad ni la diversidad de las situaciones que se plantean según las organizaciones de que se trate. Las consideraciones de magnitud y diversidad de las necesidades de distintos tipos de personal son dos factores importantes para definir las posibles orientaciones a fin de encontrar una solución.

7. En el caso de las organizaciones cuyas dimensiones son inferiores a ciertos límites, es evidentemente muy difícil organizar las carreras. Ello se aplica a todas las organizaciones pequeñas, con un personal de 60 a 130 funcionarios del cuadro orgánico (OMM, UPU, OMPI, OCMI, FLIDA, GATT), e incluso a aquellas que, como la OACI y la UIT, tienen un personal de 200 a 300 funcionarios, sobre todo cuando, como suele suceder, la necesidad de especialistas conduce a contratar una parte importante del personal únicamente por plazos determinados. Las cifras del personal del cuadro de servicios generales de las citadas organizaciones varían entre 80 y 600 y hacen menos difícil, al menos en el caso de las más importantes, organizar las carreras para este cuadro. Con todo, no hay ningún gran inconveniente en dejar que estas organizaciones pequeñas definan en forma concreta la solución de sus problemas particulares, sin tratar de exigirles que apliquen los mismos principios que las grandes organizaciones, porque sólo representan una parte muy reducida del número total de funcionarios. El cuadro N° 1, relativo a la cifra de funcionarios de las organizaciones al 31 de diciembre de 1980 ^{3/}, demuestra que el

^{3/} Cuadro elaborado sobre la base de las estadísticas del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (documento ACC/1981/PER/14, de 2 de junio de 1981).

conjunto de los pequeños organismos (y de algunos órganos pequeños, como la Corte Internacional de Justicia, etc.) representa un 7,3% únicamente del número de funcionarios del cuadro orgánico, y un 4,2% del personal del cuadro de servicios generales.

8. De una cifra global de 11.500 funcionarios del cuadro orgánico, aproximadamente, y de cerca de 30.000 funcionarios del cuadro de servicios generales, las Naciones Unidas y los tres grandes programas adscritos a ellas (PNUD, UNICEF, y Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados) representan un 46,3% del número total de funcionarios del cuadro orgánico y un 55,2% del personal del cuadro de servicios generales. Por otra parte, los cinco grandes organismos (OIT, FAO, UNESCO, OMS y OIEA) representan un 41,7% del total de funcionarios del cuadro orgánico y un 37% del total correspondiente al personal de servicios generales, y cada uno de ellos tiene de 500 a 1.500 funcionarios del cuadro orgánico y de 900 a 3.300 funcionarios de servicios generales. En total, las Naciones Unidas, sus tres grandes programas y los cinco grandes organismos representan alrededor del 90% del personal de los cuadros orgánico y de servicios generales. Así pues, es evidente que, en la búsqueda de métodos para mejorar la organización de las carreras del personal, debe prestarse especial atención a esas nueve entidades (seis organizaciones y tres grandes programas).

9. La diversidad de las necesidades de personal es el segundo factor importante que hay que considerar, sobre todo en lo que se refiere al cuadro orgánico. Indudablemente, todas las organizaciones deben tener, en proporciones que constituyen una fracción considerable de su personal, funcionarios del cuadro orgánico para las cuestiones de finanzas, administración general, gestión del personal, contabilidad, elaboración electrónica de datos, auditoría, biblioteca, servicio de información y servicios de idiomas (traductores e intérpretes). Con todo, en el caso de las actividades llamadas sustantivas, las necesidades varían en función de los tipos de programas que hay que ejecutar. Así, las Naciones Unidas deben tener a este respecto oficiales encargados de los asuntos políticos, economistas, juristas, especialistas en desarrollo social, estadísticos, etc.

El UNICEF debe tener administradores de programas, especialistas de relaciones externas, especialistas de abastecimientos, etc.

La OMS debe contar con médicos, ingenieros sanitarios, etc.

La OIT debe tener economistas y juristas, especialistas en cuestiones sociales, etc.

La FAO debe disponer de ingenieros agrícolas, economistas, juristas, etc.

La UNESCO debe contar con especialistas en educación, medio ambiente, etc.

Todos los grupos ocupacionales que acaban de citarse^{4/} representan un número importante de funcionarios en cada uno de los grandes organismos, que permiten, en la mayoría de los casos, el establecimiento de trayectorias de carrera dentro de cada grupo.

10. Además, todas las organizaciones tienen necesidad de funcionarios controlados por plazos de duración limitada. Las políticas seguidas en esta esfera son, como se sabe, sensiblemente diferentes según las organizaciones (véanse las cifras consignadas en el anexo IV del informe N° 1). Estas políticas son el resultado de una serie de decisiones adoptadas por los Directores o Secretarios Generales y por

^{4/} Estas listas distan mucho de ser exhaustivas.

los Consejos de Administración; con tales políticas se ha tratado, en conjunto, de satisfacer de la mejor manera posible las necesidades de las organizaciones y las mismas han permitido establecer tradiciones que ciertamente son respetables. Así, la mayor parte del personal de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNICEF, la OIT y la FAO es de carrera (en general, entre el 60 y el 70% de los funcionarios del cuadro orgánico tienen contratos permanentes). En cambio, la OMS, la UNESCO y el OIEA aplican políticas bastante diferentes (sólo entre el 10 y el 20% de contratos permanentes, aunque la proporción del personal de carrera es muy superior a lo que indican estos porcentajes; por ejemplo, en la OMS, un 56,7% del personal con contrato de duración determinada permanece de hecho en el servicio más de 5 años y más del 30% un plazo superior a 10 años). Los grandes organismos, con un carácter técnico más pronunciado (OIEA y OMS) aplican políticas que están orientadas deliberadamente hacia la utilización del personal por un plazo de duración limitada.

11. Sería exagerado afirmar que esas orientaciones, métodos, tradiciones o políticas sean los únicos posibles y los óptimos en todos los casos. La situación descrita más arriba demuestra, por el contrario, que es deseable introducir mejoras. El concepto de "necesidades propias de las organizaciones" no basta para explicar todos los aspectos y debe ser analizado. En cambio, la noción de "grupo ocupacional" permite traducir esas necesidades en términos mucho más fáciles de comprender y verificar.

12. En definitiva, en la definición de principios que sean comunes a todas las grandes organizaciones y que permitan lograr una solución a los dos problemas fundamentales mencionados más arriba se debería tratar ante todo de clarificar los conceptos de profesiones y de carrera, que están estrechamente vinculados, y después precisar, en los sectores de la contratación, la formación y la promoción de las perspectivas de carrera, las condiciones que permitan obtener el máximo de profesionalismo, al mismo tiempo que la mayor satisfacción posible del personal en su trabajo.

Número de funcionarios del cuadro orgánico (que trabajan en las sedes y en las oficinas permanentes de las organizaciones) y del cuadro de servicios generales, por organizaciones

Organización	Número de funcionarios del cuadro orgánico	Porcentaje del total	Número de funcionarios del cuadro de servicios generales	Porcentaje del total
NACIONES UNIDAS	3 814		9 342	
PNUD	760		4 559	
ACNUR	325		552	
UNICEF	435		1 691	
Total parcial	5 334	46,3	16 144	55,2
OIT	714		1 266	
FAO	1 526		3 377	
UNESCO	1 086		1 982	
OMS	953		3 316	
OIEA	523		907	
Total parcial	4 802	41,7	10 848	37
OACI	314		629	
UIT	213		441	
Total parcial	527	4,6	1 070	3,7
UPU	66		79	
OMM	120		194	
OCEMI	92		157	
OMPI	83		170	
FIDA	61		76	
GATT	126		174	
Total parcial	548	4,8	850	2,8
Otras pequeñas entidades (UNITAR, Corte Internacional de Justicia, UNU, OOPS, etc.)	287	2,5	372	1,3
Total general	11 498	100	29 284	100

Capítulo II

PROFESION Y CARRERA

A. Concepto de profesión y de grupo profesional

13. El concepto de profesión y el de carrera están tan estrechamente vinculados entre sí que parece sorprendente que hasta la fecha no se haya tenido más en cuenta esa relación en la definición de los principios básicos de la administración pública internacional. Podían invocarse muchas razones históricas para explicarlo, pero éstas no justifican que se siga hoy día por la misma vía.

14. En general, la carrera en las administraciones públicas nacionales responde a criterios precisos y mundialmente aceptados, uno de los más importantes de los cuales es el reconocimiento de que el hacer carrera durante un número razonable de años en un grupo ocupacional determinado es indispensable para adquirir un auténtico profesionalismo. Así, se organizan trayectorias de carrera para grupos diferentes, como los funcionarios de los ministerios de finanzas, industria, agricultura y obras públicas, cuerpos especializados de ingenieros para las telecomunicaciones o los ministerios militares, los cuerpos médicos para la administración de la salud, los diplomáticos, etc.

15. El ejemplo más fácilmente verificable por los miembros de las delegaciones de los Estados miembros es el de la carrera diplomática que se caracteriza, en general, por lo siguiente:

- el desarrollo de la carrera en el marco de una profesión: la diplomacia;
- la exigencia, al ingresar, de calificaciones en los campos de la historia diplomática, la economía y el derecho internacional, y aptitudes para redactar y expresarse bien, verificadas mediante examen o por concurso;
- una gran probabilidad de ascenso hasta una categoría determinada (consejeros de la clase más elevada, ministros o embajadores, según el caso);
- condiciones en general bastante estrictas en cuanto a tiempo de permanencia en los sucesivos puestos (por lo común, de 3 a 5 años por puesto) y de retorno periódico a la administración central del ministerio;
- contratación externa en el caso de las categorías de secretarios de primera clase o consejero, que se suele limitar a los funcionarios de otras ramas de la administración (con verificación de los conocimientos, en la mayoría de los casos mediante examen); contratación externa más libre en el caso de la categoría de embajador, pero con frecuencia con limitación en porcentaje.

Por supuesto, este plan tipo casi universal registra variaciones según los países.

16. Así pues, no es necesario reinventar el concepto de un sistema de carrera. Los sistemas de las administraciones públicas nacionales que ya han producido buenos resultados tienen características análogas en relación con todas las profesiones. En general comprenden lo siguiente:

- a) Trayectorias de carrera tipo en el marco de una profesión o de un grupo ocupacional determinado.

- b) Una contratación con arreglo a métodos objetivos, a saber: pruebas escritas y orales o concurso.
- c) Una mayoría de los nombramientos efectuados en la categoría inicial de la carrera (salvo en algunos casos excepcionales).
- d) Perspectivas normales de carrera, es decir el avance hasta, como mínimo, un nivel jerárquico determinado al final de la carrera, con posibilidades equitativas de ascenso y un ritmo medio de adelanto conocido, en forma aproximada, de antemano.
- e) La limitación estricta del número de posibles nombramientos externos en los niveles superiores a la categoría inicial, para facilitar precisamente el desenvolvimiento normal de la carrera de los funcionarios contratados con esta categoría.
- f) Unos métodos que permitan sancionar y prescindir de los servicios del personal la calidad de cuyo trabajo sea constantemente insatisfactoria.
- g) A estas características fundamentales tiende a agregarse en los sistemas más progresivos la participación de los interesados en la definición del desarrollo de su vida profesional.

17. Esas características existen en la organización de la administración pública de la mayoría de las naciones del mundo, sean países socialistas, sean países occidentales o en desarrollo. La trasposición a la administración pública internacional del concepto de profesión o de grupo profesional no se consideró indispensable en un principio, principalmente a causa del reducido tamaño de las organizaciones. Pero habida cuenta del crecimiento de los efectivos, la relación profesión-carrera tiende a ser tan fundamental en las organizaciones internacionales como en los organismos nacionales.

18. Los argumentos en cuanto a la necesidad de definir los grupos ocupacionales y considerarlos como trayectorias de carrera tipo se exponen en los párrafos 56 a 71 del informe Nº 1. Nunca se insistirá demasiado en que:

- a) Un verdadero "profesionalismo" no puede adquirirse sino mediante una combinación de calificaciones básicas y de práctica de la profesión durante varios años. Las calificaciones básicas deben corresponder a los conocimientos teóricos necesarios para ejercer la profesión y deben verificarse en el momento del ingreso con métodos objetivos de contratación; el dominio de la profesión debe acrecentarse normalmente con la experiencia.
- b) Las secretarías de las organizaciones internacionales tienen cada vez más necesidad de personal con gran competencia profesional para que los programas que están a su cargo se elaboren y ejecuten con toda la eficacia necesaria.
- c) El hecho de que esa competencia profesional implique con frecuencia conocimientos polivalentes no justifica la idea de que los generalistas con un buen conocimiento de las organizaciones internacionales son aptos para ejecutar cualquier tarea y ocupar cualquier puesto.

19. El concepto de grupo profesional, tal como está definido en el informe Nº 1, permite responder a estas necesidades. Esa definición es la siguiente: "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". Ese concepto exige pues:

- que cada uno de los grupos sea definido en función de las calificaciones necesarias para ingresar en él;
- que los grupos ocupacionales sean considerados trayectorias de carrera tipo;
- que las condiciones para el traslado de un grupo a otro sean reglamentadas de modo preciso, a fin de comprobar que los funcionarios trasladados disponen de todos los conocimientos básicos necesarios para el ingreso, en la inteligencia de que un sistema de formación en el empleo debería poder facilitar, en ciertos casos, en particular en relación con el cuadro de servicios generales, ese traslado a los que lo desearan.

20. Las administraciones nacionales de la mayoría de los países utilizan de hecho un sistema de grupos profesionales de este tipo. Por lo demás, el estudio realizado en el informe N° 1 sobre la práctica de las organizaciones internacionales que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas (véanse los párrafos 34 y 37 y el anexo V) confirma también la utilización de grupos profesionales en las organizaciones más importantes.

21. Conviene igualmente señalar que entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las Naciones Unidas han mostrado el camino en esta esfera al tratar de dar una definición de grupos profesionales. El Secretario General, en sus comentarios sobre el informe N° 1 señala a este respecto (véase el párrafo 15 del documento A/36/432/Add.2):

"En 1978, el Secretario General publicó un boletín en el que afirmó el principio de que una estructura de grupos ocupacionales había de constituir la base para administrar los recursos del personal de la Secretaría (ST/SGB/166, de 18 de mayo de 1978). Además, como señala la DCI en su informe, el Secretario General ha establecido un sistema de concursos por ocupaciones, tanto para el ascenso del personal del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico como para la contratación de candidatos, que según se prevé, harán toda una carrera en la Organización. El Secretario General está convencido de que una política de personal correcta exige que los candidatos que ingresan al cuadro orgánico sean elegidos según criterios objetivos, en una forma que asegure que podrán desempeñar una variedad de funciones dentro de un grupo ocupacional amplio y que podrán progresar dentro de esa ocupación. De conformidad con la resolución 35/210 de la Asamblea General, se han publicado descripciones de las condiciones exigidas para el ingreso de cada grupo profesional, a fin de satisfacer las necesidades concretas de las Naciones Unidas en materia de contratación y promoción de las perspectivas de carrera."

Parecería sumamente conveniente que las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas siguiesen ese ejemplo.

22. A fin de facilitar la aplicación de estos mecanismos, debería hacerse una distinción en lo que respecta a las trayectorias de carrera entre la parte de la carrera que se desarrolla en las categorías subalternas y medias (en general P-2, P-3 y P-4) y la parte de carrera que puede llegar a las categorías superiores y de dirección (en general P-5 y categorías superiores). La noción de grupo profesional tiene en efecto un sentido más preciso en las categorías subalternas y medias que en las categorías que implican niveles de responsabilidad y dirección.

23. Así, en un estudio en curso de preparación para el UNICEF, uno de los inspectores autor de este informe consideró útil recomendar para dicha organización una trayectoria de carrera para ocho grupos profesionales, que irían de P-2 a P-4,

para los administradores de programa, la gestión y la administración, las relaciones exteriores (estos tres primeros grupos son, con mucho, los más importantes por el número de puestos), los suministros, los servicios técnicos, los auditores, los contables, los especialistas del tratamiento de datos; por otra parte, solamente dos trayectorias de carrera por grupo profesional para las categorías P-5 y superiores, a saber: a) representantes del UNICEF, jefes de oficina exterior, b) jefes de servicio de la administración central.

24. En lo que respecta a las Naciones Unidas, donde la identificación precisa grupos profesionales está en marcha, como se indica en el párrafo 21 supra, la lista de descripciones de ocupaciones publicada en el documento A/C.5/36/CRP.2 es la siguiente:

- administración
- economía
- elaboración electrónica de datos
- ingeniería y arquitectura
- finanzas
- idiomas
- asuntos jurídicos
- biblioteca
- asuntos políticos
- información
- publicaciones e imprenta
- ciencias y tecnología
- desarrollo social
- estadística.

25. Se ha iniciado un trabajo de identificación de los puestos que corresponden a cada uno de estos grupos y se ha tratado de armonizar las denominaciones de cada puesto (job titles) según los grupos profesionales a que pertenecen. Es probable que cuando ese trabajo se complete con el estudio de las trayectorias de carrera correspondientes (número de puestos, ritmo medio de progresión en cada grupo, pirámide de categorías, etc.), se vea que la mayoría de los grupos comprenden esencialmente puestos a los niveles P-2, P-3 y P-4. Los trabajos relativos a la clasificación de puestos en aplicación de las "normas generales" del escalón II, establecidas por la Comisión de la Administración Pública Internacional (CAPI) deberían facilitar considerablemente la determinación de esas trayectorias de carrera. Por encima de la categoría P-4, en general el nivel de responsabilidad alcanzado modifica en la mayoría de los casos la naturaleza de los problemas y el tipo de "profesionalismo" necesario.

26. Para las demás organizaciones deberían estudiarse sistemas similares, teniendo en cuenta desde luego su carácter específico propio. No habría que olvidar en particular que para ciertas funciones se considera indispensable contratar solamente especialistas experimentados que tengan ya varios años de experiencia profesional. Podría, así, considerarse la posibilidad de contratar directamente y comenzando en la categoría P-4 a personas de más de 35 años para un grupo profesional determinado. Se trataría de excepciones. De todos modos, debería tratarse de aclarar la definición de las descripciones de puestos de forma que permita identificar las condiciones de ingreso en los diversos grupos, y de establecer listas de grupos, y proceder después según el método que acaba de describirse para las Naciones Unidas.

27. La definición de las condiciones de ingreso en los grupos es inseparable de la de las condiciones para pasar de un grupo a otro, pero éstas no pueden definirse de manera clara y completa más que si se definen con precisión las trayectorias de carrera en el interior de los grupos y en particular el ritmo medio de progresión dentro de cada grupo.

B. Definición de un ritmo medio de progresión por grupo profesional

28. Un verdadero sistema de carrera implica la definición de un ritmo medio de progresión por grupo profesional, ante todo porque este ritmo medio existe ya y varía considerablemente. La Dependencia Común de Inspección había señalado ya a la atención este punto en su informe de 1971 sobre los "Problemas de personal en las Naciones Unidas" (JIU/REP/71/7). En los párrafos 56 a 59 de este informe, las perspectivas de carrera existentes en los diversos grupos profesionales de esta Organización se habían descrito con ayuda de una pirámide de categorías que indicaba el número de puestos existentes en cada categoría para los diversos grupos: estos gráficos demostraban claramente la diferencia entre las oportunidades de carrera para los distintos grupos. Esta pirámide se reproduce en el anexo II.

29. La situación actual apenas ha variado (el único cambio importante se refiere a los funcionarios de los servicios de idiomas cuyas perspectivas de carrera son ahora mayores). Desgraciadamente, no se dispone de estadísticas a este respecto para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, ni siquiera para las Naciones Unidas (se ha iniciado a este respecto un trabajo de investigación). Pero la consulta de los datos disponibles y en particular la información facilitada todos los años al Comité de Nombramientos y Ascensos sobre la antigüedad en la categoría de todos los administradores indica claramente que la antigüedad media para obtener una promoción es mucho mayor para ciertos grupos profesionales (por ejemplo bibliotecarios, servicios de idiomas, etc.) que para otros.

30. Esta situación no es anormal, pero convendría introducir en ella cierto orden, aplicando criterios precisos. Ahora bien, esos criterios existen. La norma en virtud de la cual los sueldos del personal del cuadro orgánico del sistema de las Naciones Unidas se fijan por comparación con los de la administración pública mejor remunerada (actualmente la de los Estados Unidos de América) no puede aplicarse correctamente más que si en las categorías profesionales existen unos ritmos medios de progresión comparables a los que existen en la administración pública que sirve de base a la comparación. En caso contrario, se llegaría a remuneraciones muy diferentes, bien inferiores bien superiores a las aplicadas en el país elegido como base de la comparación. Para la mayoría de los grupos profesionales, el ritmo medio de progresión será probablemente el mismo. En cambio, lo que se sabe acerca de las perspectivas de carrera en ciertas profesiones obligará sin duda a establecer ritmos particulares para ciertos grupos tales como: tratamiento electrónico de datos, servicios de idiomas, bibliotecarios, publicaciones, etc.

31. Además, la información facilitada a los funcionarios en el momento de su contratación sobre sus perspectivas de carrera es inexistente. El reglamento de personal precisa cuáles son los períodos mínimos que los funcionarios del cuadro orgánico deben pasar en las categorías P-2, P-3 y P-4. Pero este tipo de indicación induce a error: puede dar a entender que esta duración mínima (tres años para una promoción de P-2 a P-3, tres años para una promoción de P-3 a P-4 y cinco años para una promoción de P-4 a P-5) se aproximará a la duración media, cosa que no es cierta. Es pues urgente, aunque sólo sea por razones de

honradez, aclarar esta cuestión e informar a los candidatos contratados para un grupo profesional determinado acerca de la duración media real para pasar de una categoría a otra, recordándole, al mismo tiempo, que la rapidez del avance de todo funcionario del cuadro orgánico depende por supuesto de la calidad de su trabajo.

32. Es pues indispensable estudiar seriamente este problema, determinar los ritmos de progresión realmente aplicado en las diversas organizaciones para cada grupo profesional importante, revisarlos en función de criterios precisos y poner esta situación en conocimiento de todos los candidatos a un puesto en la organización. Habría incluso que completar esta información sobre el ritmo medio de progresión entre los puestos subalternos y medios de cada grupo profesional con indicaciones en cuanto a las condiciones que hay que reunir para tener eventualmente acceso a los puestos superiores, así como sobre el porcentaje de titulares de puestos P-4 que en cada grupo tienen posibilidades de acceso a los puestos de categoría P-5 o de categoría más elevada.

33. Una vez realizado este trabajo, será posible reglamentar las condiciones de contratación en los niveles superiores al grado subalterno y las condiciones para pasar eventualmente de un grupo a otro. Para la contratación en los niveles superiores al grado subalterno, habría que determinar en particular, a partir del ritmo medio de progresión, el número de años mínimo de experiencia profesional requerido en cada categoría de un grupo profesional. Actualmente, en la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, esta duración es la misma para todos los grupos profesionales. Esta práctica parece a la vez ilógica e injusta. Sería más lógico y equitativo exigir para la contratación en una categoría determinada un número mínimo de años de experiencia profesional al menos igual, y de preferencia superior, a la duración media de progresión acumulada a partir del grado subalterno en el grupo profesional en cuestión.

34. El paso de un grupo a otro, debería estar subordinado a la obtención de calificaciones básicas equivalentes a las exigidas para entrar en el grado inferior del grupo al que vaya a pasarse.

C. Las adaptaciones necesarias

35. Así, la elaboración de un sistema de carrera en la Organización de las Naciones Unidas debería poder inspirarse en gran parte en principios y métodos que han demostrado su valor en las administraciones públicas nacionales. Pero también se han de tener en cuenta las condiciones específicas de las organizaciones internacionales, a saber:

- el respeto del principio de una distribución geográfica equitativa,
- el hecho de que un sistema de carrera aplicable sin dificultad a la mayoría de los funcionarios de servicios generales, sólo podría aplicarse a una parte del personal de la categoría del cuadro orgánico, para tener en cuenta a la vez las necesidades propias de cada organización y en particular la diversidad de sus grupos profesionales y las divergencias ideológicas existentes entre los Estados miembros: esto implica, para esta categoría, la existencia de una proporción importante de contratos de duración determinada y la posibilidad de contratación exterior a casi todos los niveles de las categorías;

- la contradicción que existe entre la necesidad de contratar a todos los niveles de categorías y la organización racional de las carreras de los funcionarios contratados al nivel inicial;
- la necesidad de diferenciar los métodos de contratación según los niveles, la edad y la experiencia del personal contratado, conservando al mismo tiempo el carácter objetivo de estos métodos;
- la necesidad de distinguir trayectorias de carrera por grupos profesionales, aunque los efectivos de estos grupos sean con frecuencia modestos;
- el hecho de que una cierta proporción del personal de la categoría del cuadro orgánico está constituida por funcionarios nacionales destacados de su administración nacional.

36. A fin de que estas condiciones específicas sean conciliables con un verdadero sistema de carrera, habrá que introducir diversos mecanismos. Ante todo, hay que definir, al menos para la categoría del cuadro orgánico, a qué proporción del personal puede aplicarse la noción de carrera. Seguidamente habrá que definir, para todas las categorías de personal, los grupos profesionales principales correspondientes a las principales profesiones utilizadas en la Secretaría y determinar para cada uno de ellos los niveles de calificación para el ingreso, una escala de categorías correspondiente a la carrera mínima, un ritmo de progresión medio (es decir que habrá que considerarlos como trayectorias de una carrera tipo). Finalmente, para todas las categorías de personal habría que tomar las medidas siguientes:

- establecer un sistema objetivo de contratación;
- instituir en el marco de los grupos profesionales los mecanismos necesarios para asegurar a la vez la coherencia de métodos objetivos de contratación a todos los niveles de categorías y la máxima objetividad y equidad en los informes y en las promociones;
- reglamentar de manera precisa los criterios para la atribución de contratos permanentes.

Además, para la categoría del personal del cuadro orgánico únicamente:

- reglamentar y limitar las condiciones de contratación a los niveles distintos de la categoría inferior;
- reglamentar de manera precisa las condiciones para destacar al personal.

37. Estas medidas, que serán expuestas en forma explícita en las recomendaciones N^{os} 2 a 4, permitirán adoptar para la administración pública internacional la definición siguiente de las nociones de carrera y grupo profesional:

Recomendación N^o 1

A) Carrera y perspectivas de carrera

La organización de la carrera en la administración pública internacional debería inspirarse en la práctica de las administraciones públicas nacionales. La carrera debería, por consiguiente, definirse como un sistema de gestión del personal que implica:

- i) trayectorias de carrera tipo en el marco de grupos profesionales claramente definidos;

- ii) métodos objetivos de contratación;
- iii) una perspectiva de carrera, es decir de progresar hasta un cierto nivel de categoría al final de la carrera, con posibilidades de promoción equitativas y un ritmo medio de progresión conocido de antemano para cada grupo profesional (siempre que los servicios prestados por el funcionario sean satisfactorios);
- iv) métodos que permitan sancionar a los funcionarios que no den satisfacción;
- v) mecanismos que permitan la participación del personal en la definición de las perspectivas de su carrera;
- vi) una contratación realizada principalmente al nivel inferior, salvo en el caso de algunos grupos profesionales para los que no fuese posible contratar más que personal ya experimentado, y una reglamentación o una limitación de la contratación exterior a niveles distintos del nivel inferior.

B) Grupos profesionales

- i) Las organizaciones deberían establecer una lista de grupos profesionales definidos, como se propone en el presente informe, a partir de las calificaciones necesarias para ingresar en dichos grupos, y considerarlos como trayectorias de una carrera tipo;
- ii) en particular, debería definirse un ritmo de progresión medio para cada grupo profesional. Debería facilitarse a todos los candidatos a un puesto información previa a este respecto (puramente indicativa y sin compromiso por parte de las organizaciones);
- iii) para la categoría del personal del cuadro orgánico, el ritmo medio de progresión debería definirse entre las categorías P-2, P-3 y P-4, y las condiciones para pasar eventualmente a la categoría P-5 y categorías superiores deberían reglamentarse. Deberían adoptarse medidas similares para el personal de la categoría de servicios generales.

Ambito de aplicación

- i) Esta recomendación se aplica a todas las organizaciones. No obstante, la Organización de las Naciones Unidas ha comenzado ya a definir una política en esta esfera y le basta confirmarla y desarrollarla. Por otra parte, deberán establecerse modalidades particulares o simplificadas para los organismos cuyos efectivos sean insuficientes para permitir una organización racional de las carreras;
- ii) esta recomendación es aplicable a todo el personal de carrera, es decir, a una parte del personal de la categoría del cuadro orgánico y a la mayoría de los funcionarios de servicios generales 4bis/.

4bis/ Véase también el párrafo 48 infra, en cuanto a las posibilidades de ascenso del personal que no es de carrera.

Capítulo III

CONDICIONES OBJETIVAS DE CONTRATACION

38. La organización de un auténtico sistema de carreras es incompatible con las actuales condiciones de contratación que, salvo excepciones, se basan únicamente en la verificación, en forma aproximativa, de la adquisición de diplomas universitarios y en entrevistas orales no sistemáticas. La situación descrita en una nota preparada en junio de 1977 por la Dependencia Común de Inspección (DCI) no parece haber evolucionado mucho desde hace cinco años, salvo por lo que concierne a las Naciones Unidas ^{5/}.

39. En especial, ya no es posible, si se quiere disponer de una secretaría calificada y con un alto nivel de profesionalismo, seguir contratando, en función de las especificaciones establecidas para puestos determinados, a funcionarios que en realidad son de carrera (y, por consiguiente, con posibilidad de ocupar una serie de puestos sucesivos). Ahora es indispensable adoptar, en general, métodos objetivos de contratación destinados a verificar la aptitud de los candidatos a hacer carrera.

40. Los únicos métodos objetivos reconocidos y aplicados en forma general en las administraciones públicas nacionales se basan en pruebas escritas y orales, cuya corrección o verificación se confía a comités especializados, organizados, en general, por grupos ocupacionales e integrados por personalidades altamente calificadas. Los métodos varían según su grado de refinamiento, se trate de auténticos concursos (con publicidad previa, una fecha única para la realización de las pruebas escritas por todos los candidatos, la corrección anónima de las pruebas escritas, etc.), o de pruebas a las cuales se sometan, en fechas variables y en condiciones de corrección menos estrictas, todos los candidatos a un puesto determinado.

41. La aplicación de tales métodos a la contratación de funcionarios del cuadro orgánico requiere ser adaptada según las categorías y, por consiguiente, de acuerdo con la edad y el nivel de experiencia de los candidatos. A este respecto, parece razonable:

- que el método de los concursos, que es más solemne, más objetivo y más equitativo, y que, cuando va acompañado por suficiente publicidad, garantiza una selección entre un gran número de candidatos calificados, se aplique a la categoría subalterna, es decir, a la categoría P-2 fundamentalmente;
- que, en relación con las categorías superiores a P-2, en particular las categorías P-3 y P-4, se utilicen métodos de selección menos refinados, pero que se basen en pruebas escritas y orales;
- que, por último, se apliquen métodos simplificados, basados especialmente en el examen de los trabajos de los candidatos y en entrevistas sistemáticas, a las categorías P-5, D-1 e incluso D-2.

^{5/} Documento JIU/NOTE/77/1, relativo a la contratación de funcionarios del cuadro orgánico en el sistema de las Naciones Unidas. Véase en particular el párrafo 9 de la nota (el documento puede obtenerse pidiéndolo a la secretaría de la DCI).

42. Para que esos métodos garanticen la coherencia del conjunto y la equidad a cada uno de los candidatos, parece indispensable utilizar -para la verificación y la corrección de las pruebas escritas y orales correspondientes a la categoría P-3 y categorías superiores- los mismos comités o tribunales por grupos ocupacionales que los que tienen que corregir las pruebas de los concursos de la categoría subalterna, o, al menos (para respetar los imperativos de la composición jerárquica), comités que comprendan una parte de los miembros de esos tribunales. Las medidas que hay que adoptar en las Naciones Unidas difieren de las que deben tomar las demás organizaciones.

43. En las Naciones Unidas, bastaría con proseguir y completar las prácticas actuales para los concursos de contratación externa para la categoría P-2. El plazo del plan transitorio previsto en la resolución 35/210 de la Asamblea General (anexo, parte III) terminará el 31 de diciembre de 1982. Así pues, va a ser necesario generalizar ese método. Ahora bien, las experiencias que se han hecho parecen positivas; el cuidado que se ha tomado de utilizar los servicios de personas especialmente competentes y calificadas para constituir los tribunales, el número de candidatos que se han presentado en los diversos países 6/ y la calidad de los funcionarios contratados con este método; que ha sido reconocida por los servicios a que han sido adscritos, son los principales elementos de este balance de conjunto. Así pues, deberían poder sacarse rápidamente las enseñanzas necesarias de esas experiencias, especialmente en lo tocante a la índole de las pruebas, utilizando en particular las opiniones de los miembros de los tribunales de los concursos. Por consiguiente, el paso al régimen definitivo podría hacerse sin grandes dificultades.

44. En cambio, convendría examinar en qué condiciones sería posible instituir métodos objetivos de contratación, en especial para las categorías P-3 y P-4; deberían estudiarse y ensayarse lo antes posible pruebas escritas y orales, y debería utilizarse a esos efectos la experiencia que adquirieran a este respecto los miembros de los tribunales. Por último, deberían estudiarse, y después reglamentarse, las condiciones de acceso a la categoría P-5, en especial los métodos necesarios para sistematizar las entrevistas orales y el examen de los trabajos de los candidatos.

45. Por su parte, las demás organizaciones deberían estudiar seriamente en qué forma podrían instituir métodos objetivos de contratación para todas las categorías y participar, con arreglo a una metodología que habría que determinar, en el sistema de concursos para la categoría subalterna iniciados por las Naciones Unidas. En relación especialmente con este segundo punto, podrían preverse fases experimentales que permitieran determinar, en particular, para qué grupos ocupacionales sería más fácil la experimentación 7/, qué modalidades deberían utilizarse para que las organizaciones se turnaran en la participación en los tribunales o en lo tocante a la responsabilidad de la organización de los concursos futuros. A plazo mediano, convendría que numerosas organizaciones se asociaran para la realización de concursos comunes, en relación con los grupos ocupacionales más importantes. De esta forma se obtendrían mejores resultados a un costo más bajo.

6/ En Italia, en 1974, 580 candidatos para diez puestos; en la República Federal de Alemania, en 1974, 404 candidatos para 15 puestos; en el Japón, en 1975, 339 candidatos para diez puestos; en el Reino Unido, en 1975, 47 candidatos para dos puestos; en Francia, en 1979, 140 candidatos para tres puestos; en el Brasil, en 1980, 550 candidatos para seis puestos, etc.

7/ Se trataría, sobre todo, de los grupos más numerosos y de aquellos que son comunes a todas las organizaciones (grupos ocupacionales de la administración y la gestión) o a varias de ellas (por ejemplo, los grupos ocupacionales de los economistas, los juristas, del desarrollo social, etc.).

46. Se ha hecho ahora indispensable un movimiento de conjunto hacia la introducción de métodos objetivos de contratación para el ingreso en los diversos grupos ocupacionales. En consecuencia, la recomendación Nº 2 es la siguiente:

Recomendación Nº 2

Establecimiento de métodos objetivos de contratación:

- i) Todas las organizaciones deberían examinar la forma de elaborar, preferiblemente con arreglo a una metodología común a la totalidad del sistema, métodos objetivos de contratación;
- ii) En el caso del cuadro orgánico, esos métodos deberían comprender lo siguiente:
 - en la categoría P-2, la utilización de concursos para la contratación, con arreglo al modelo ya elaborado por las Naciones Unidas; podrían preverse fases de participación experimental de las organizaciones en los concursos de las Naciones Unidas;
 - en las categorías P-3 y P-4, la utilización de pruebas escritas y orales;
 - en la categoría P-5 y categorías superiores, la utilización sistemática de entrevistas orales realizadas según métodos convenidos y el análisis de los trabajos de los candidatos.

Para asegurar la cohesión del conjunto y la equidad para todos los candidatos, los comités o tribunales encargados de la corrección de las pruebas de los concursos para la categoría subalterna, de la corrección de las pruebas escritas y orales correspondientes a las categorías P-3 y P-4, y de las entrevistas en el caso de la categoría P-5 y categorías superiores, deberían, en la medida de lo posible y respecto de cada grupo ocupacional, estar integrados, al menos en parte, por las mismas personas.

- iii) en lo concerniente a los funcionarios del cuadro de servicios generales, se recomienda generalizar también la utilización de métodos objetivos de contratación, con arreglo a modalidades que se definirían posteriormente.

Ambito de aplicación:

Esta recomendación se refiere a todas las organizaciones. Sin embargo, las Naciones Unidas ya han comenzado a definir una política en esta esfera, y, en el caso de ellas, basta con adaptarla y desarrollarla. Por otra parte, se podrían instituir modalidades especiales, o simplificadas, en el caso de los pequeños organismos o en el de ciertos grupos ocupacionales de carácter sumamente técnico.

Capítulo IV

PROMOCION DE LAS PERSPECTIVAS DE CARRERA Y ASCENSOS

47. La utilización sistemática del concepto de grupo ocupacional y el establecimiento de métodos objetivos de contratación proporcionan las bases para un sistema de organización de las carreras. Sin embargo, para que tal sistema pueda funcionar debidamente sigue siendo necesario:

- a) definir las condiciones objetivas que permitan al personal de carrera y a los funcionarios contratados por plazos de una duración determinada tener posibilidades normales de ascenso;
- b) definir las medidas que permitan garantizar el máximo de equidad en las decisiones relativas a los ascensos;
- c) prever la participación del personal en la definición de los planes de carrera;
- d) integrar los métodos de formación de personal con la promoción de las perspectivas de carrera.

A. Condiciones objetivas que permitan ofrecer a todas las clases de personal posibilidades equitativas de ascenso

48. La promoción racional de las perspectivas de carrera requiere que sea posible ofrecer a todos los funcionarios, en particular los contratados en la categoría subalterna, posibilidades razonables de ascenso que se ajusten al ritmo medio de avance por grupo ocupacional cuya oficialización viene de recomendarse. Esas posibilidades de ascenso deben referirse ante todo al personal de carrera, pero también deben brindarse al personal contratado por plazos de duración limitada, en la medida en que éstos permanezcan durante un plazo suficientemente largo al servicio de las organizaciones. Ahora bien, no existe ninguna posibilidad de ese tipo:

- si la contratación se hace en forma anárquica en todas las categorías, sin reservar cierta proporción de los puestos de cada categoría a los funcionarios de una categoría directamente inferior;
- si no se aplica correctamente en el momento de la contratación el principio de la distribución geográfica equitativa;
- si es demasiado rígida la relación entre las posibilidades de ascenso y los puestos disponibles.

49. En el informe Nº 1 se han explicado las ventajas y los inconvenientes de las prácticas actuales de las Naciones Unidas, las cuales obligan a buscar, en primer lugar dentro de la Organización, a los candidatos para toda nueva vacante. Es indispensable adoptar métodos más precisos en todas las organizaciones, si se quiere organizar las carreras en forma racional. De hecho, es preciso reglamentar las condiciones de contratación externa para cada categoría. En el caso de los funcionarios del cuadro orgánico, esa reglamentación debería consistir en la fijación de un porcentaje máximo de contratación externa para cada categoría por encima de P-2, bien para la organización en conjunto, bien para cada uno de los grandes grupos ocupacionales.

50. La fijación de tales porcentajes no puede ser arbitraria y exige, respecto de cada organización, e incluso de cada uno de los grandes grupos ocupacionales, estudios precisos, ya que existe de hecho una relación matemática entre la duración media de ascenso apetecida y el número de puestos de cada categoría 8/. Por último, es evidentemente necesario reservar los nombramientos externos para los funcionarios con contratos de duración determinada que no sean de carrera. Con todo, es conveniente reglamentar el porcentaje de contratación para cada una de las categorías, a fin de poder salir de la situación imprecisa y arbitraria actual. Debería estudiarse especialmente la posibilidad de reducir al mínimo estrictamente necesario la contratación externa con categoría P-3, porque tiene tendencia a desarrollarse a costa de las posibilidades de ascenso de los funcionarios contratados con categoría P-2 y a costa también del número de los nombramientos con esta categoría.

51. También deben tomarse precauciones para evitar que las consideraciones legítimas en cuanto a la distribución geográfica equitativa no impidan la promoción normal de las perspectivas de carrera. Eso ocurriría si la congelación de las posibilidades de ascenso se debiera a una excesiva representación de cualquier nacionalidad en una categoría determinada. Por otra parte, es indispensable velar por que la contratación en todas las categorías, en particular la categoría subalterna, se reparta para abarcar cada año el mayor número posible de países, en proporciones que se ajusten a las cuotas existentes.

52. Por último, para establecer un auténtico sistema de carrera es indispensable examinar seriamente la posibilidad de combinar ciertas categorías. En el informe N° 1 se ha indicado el interés que reviste ese sistema y se ha demostrado que es perfectamente compatible con los métodos de clasificación de puestos, a condición de que no se apliquen con un criterio demasiado estrecho ni con demasiada rigidez (véase el informe N° 1, párrafo 78 y anexo VI). No repetiremos aquí esos argumentos, pero deseamos que sean tenidos seriamente en cuenta.

53. Por lo que se refiere a las Naciones Unidas, el Secretario General, en sus observaciones sobre el informe JIU/REP/80/9 (documento A/35/418/Add.1, de 21 de octubre de 1980), se declaró dispuesto a efectuar el estudio solicitado en la recomendación N° 3 de ese informe, acerca de la posibilidad de combinar los puestos de categoría P-2 y P-3, mediante la transformación de la mayoría de los puestos P-3 en puestos P-2/P-3 (véanse los párrafos 26 a 28 del informe JIU/REP/80/9) 9/. No parece que se haya llevado a cabo ese estudio. Convendría que se realizara, que se hiciera extensivo a la totalidad de las organizaciones y que se refiriera también a la posibilidad de transformar los puestos P-4 en puestos P-3/P-4.

8/ Las pirámides de categorías que figuran en el anexo II ilustran este fenómeno y permiten comprenderlo.

9/ Recordamos que el sistema propuesto en ese informe era el siguiente:

"a) A los efectos de la contratación, la mayoría de los puestos de P-3 se considerarían como puestos de P-2/P-3. Ello se basa en la hipótesis de que una persona contratada en el exterior, independientemente de sus calificaciones, siempre necesita cierto tiempo para adquirir la competencia necesaria a fin de desempeñar correctamente las funciones correspondientes a un puesto de P-3. Se prepararía una lista de los puestos de P-3 que, por su carácter específico y el grado de especialización que requieren, tuvieran que quedar excluidos de la contratación por concurso, puestos que se considerarían de P-3 únicamente.

b) Los nombramientos para puestos de P-2/P-3 se harían ante todo mediante traslados de funcionarios que ocupan puestos de P-1 o P-2 a puestos de P-3. Al

B. Medidas que permitan garantizar el máximo de equidad en las decisiones relativas a los ascensos

54. En los párrafos 21, 22 y 76 del informe Nº 1 se señalaron las dificultades relativas a los métodos de calificación y ascenso, así como los esfuerzos desplegados para mejorar la situación actual. Para que el "profesionalismo" pueda desarrollarse en la forma apetecida, en el marco de los grupos ocupacionales, parece indispensable que los ascensos se lleven a cabo en ese mismo marco. Se sabe que una de las causas más graves de desasosiego en el caso de los funcionarios, sea cual fuere el cuadro al que pertenezcan, es la sensación de que no existen las garantías necesarias para una apreciación equitativa de la calidad de su labor y sus esfuerzos, y de que las decisiones en cuanto a los ascensos no son, en conjunto, suficientemente equitativas.

55. Por otra parte, hemos visto que, en lo que se refiere a los métodos de contratación, sería muy conveniente confiar a las mismas comisiones de personas calificadas para cada grupo ocupacional la tarea de controlar las pruebas escritas y orales (incluso las pruebas de los concursos relacionados con la categoría subalterna), al menos en todas las categorías entre P-2 y P-5. Sería totalmente racional considerar la posibilidad de confiarles también el control de las decisiones en lo tocante a los ascensos, e incluso la calificación.

56. Esa concentración en las comisiones de personas competentes designadas por grupos profesionales (como lo son en la actualidad los tribunales de examen de las Naciones Unidas, con una proporción igual de representantes de la administración y del personal), en las facultades de control en cuanto a la contratación a todas las categorías y en los mecanismos de ascenso daría indudablemente muchas más garantías de equidad al personal y de congruencia en la gestión global de las carreras que los sistemas actualmente en vigor. Es evidente que su composición debería reflejar las diferentes sensibilidades culturales presentes en las secretarías.

C. Consultas con el personal sobre los tipos de puestos, los lugares de destino y sus perspectivas de carrera: planificación de las carreras

57. Como se recuerda en los párrafos 73 a 75 del informe Nº 1 y en su anexo II (párrafo 16), la Dependencia Común de Inspección recomendó en 1971, para las Naciones Unidas, 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).

efectuarse esos nombramientos, quedarían vacantes otros puestos. Las personas que tuvieran la antigüedad necesaria serían nombradas a nivel de P-3.

c) Sólo en los casos en que no se encontraran en la Secretaría candidatos calificados o interesados se asignaría un puesto de P-2/P-3 a un candidato de la lista de reserva resultante de los concursos. Esos nombramientos se harían obligatoriamente a nivel de P-2, con un posible ascenso en el mismo puesto tras un período mínimo.

d) Así pues, habría dos maneras de cubrir una vacante de P-2/P-3: bien por ascenso interno o traslado, bien utilizando la lista de reserva."

58. Por su parte, la CAPI, en su informe A/34/30 a la Asamblea General (1979), párrafo 217, desarrolló los "componentes de un programa de promoción de las perspectivas de carrera" en siete etapas:

- identificación y reevaluación de las necesidades y aptitudes de carrera,
- intercambio de información, asesoramiento,
- elaboración de planes de carrera provisionales,
- integración de los planes de carrera,
- ejecución de los planes de carrera,
- examen y evaluación de las medidas que se apliquen,
- intercambio de información - evaluación de las medidas tomadas en relación con la carrera.

Por otra parte, el informe de la CAPI a la Asamblea General en su 36º período de sesiones (documento A/36/30), propone en su anexo X un modelo de formulario utilizable en todo momento para la evaluación y establecimiento de planes de carrera.

59. Sin duda las dificultades prácticas -falta de personal y de especialistas- explica que no se hayan aplicado estas recomendaciones. En el caso de las trayectorias de carrera tipo correspondientes a cada grupo profesional, parece ahora indispensable organizar una consulta sistemática de los funcionarios, tanto de la categoría del cuadro orgánico como de los funcionarios nacionales y de servicios generales, si bien las modalidades de esta consulta pueden ser objeto de discusiones y perfeccionamientos. Estas consultas deberían referirse en particular a los tipos de puestos, tipos de formación y lugares de destino 10/.

D. Integración de los métodos de formación de personal con la promoción de las perspectivas de carrera

60. Los programas de formación de personal se han desarrollado de manera muy diferente según las organizaciones. Un estudio comparativo revelaría diferencias apreciables no sólo en cuanto a la importancia de los créditos y del tiempo dedicado a estas actividades, sino también en cuanto a los objetivos perseguidos. La aplicación de sistemas de promoción de las perspectivas de carrera no pueden concebirse sin una generalización de programas serios de formación de personal (tanto para los funcionarios de Servicios Generales como para los del Cuadro Orgánico). La Dependencia Común de Inspección ha formulado en el pasado recomendaciones en este sentido con respecto a la Organización de las Naciones Unidas (informe JIU/REP/71/1, sobre los funcionarios del Cuadro Orgánico de las Naciones Unidas), pero estas recomendaciones no han suscitado mucho interés. Actualmente parece indispensable:

- establecer programas de formación y reorientación profesional en el marco de los grupos profesionales,
- prever asimismo programas para facilitar el paso de un grupo profesional a otro a los funcionarios que lo deseen, sobre todo para la categoría de Servicios Generales,
- establecer un vínculo entre los programas de formación y la promoción de las perspectivas de carrera.

Con tal fin, deberían llevarse a cabo estudios al menos en todas las grandes organizaciones.

10/ Por supuesto estas consultas no reducirían la autoridad de los jefes de las secretarías respecto de las decisiones acerca de los lugares de destino. Por lo demás, la DCI ya ha recomendado que se tengan en cuenta en el momento de las decisiones sobre ascensos las consideraciones relativas a la rotación.

Recomendación Nº 3

Promoción de las perspectivas de carrera y ascensos.

Las organizaciones deberían tomar medidas:

- a) para determinar (al menos aproximadamente) los porcentajes deseables de contratación en el exterior para cada categoría (y eventualmente para cada grupo profesional),
- b) en lo que respecta a los funcionarios del Cuadro Orgánico y la mayoría de los grupos profesionales, para reforzar el número de contrataciones realizadas al nivel P-2 y para reducir apreciablemente el número de contrataciones a nivel P-3,
- c) para vincular el mayor número posible de puestos P-3 con puestos P-2 y de puestos P-4 con puestos P-3,
- d) para integrar mejor, en las políticas de contratación, las consideraciones relativas al respeto de la distribución geográfica, a fin de que los ascensos merecidos no se vean obstaculizados por el hecho de pertenecer los funcionarios a una nacionalidad determinada,
- e) para establecer lo más rápidamente posible sistemas de consulta con el personal en cuanto a la promoción y planificación de sus perspectivas de carrera, y establecer planes de carrera a mediano y largo plazo,
- f) para modificar los métodos actuales de ascenso, sustituyendo los actuales mecanismos de comités o consejos de nombramientos y ascensos por un sistema de comités especializados por grupos profesionales (para los grupos importantes) y de subcomités o de representación ad hoc (para los grupos poco numerosos); estos comités especializados deberían desempeñar el papel de jurados para la corrección de exámenes escritos y orales utilizados para la contratación, y comités de nombramientos y ascensos (al menos para los puestos P-2 a P-4 inclusive) especializados por grupos profesionales,
- g) para desarrollar hasta un nivel razonable las actividades de formación durante el empleo, y para integrarlas en una política de promoción de las perspectivas de carrera.

Ambito de aplicación

Todas las organizaciones, todas las categorías de personal.

Capítulo V

TIPOS DE CONTRATOS

61. En el informe N° 1 se examinaba el problema de los tipos de contratos en los párrafos 26, 27 y 51 a 55. Las ideas expuestas en dicho informe tienden a aclarar una situación que en la actualidad es un tanto confusa, debido en particular al hecho de que los contratos de duración determinada se renuevan, en una proporción muy importante, por largos períodos que con frecuencia equivalen al desarrollo de una carrera completa (véase anexo III del informe N° 1) y a que los criterios para la concesión de contratos permanentes y de contratos de duración determinada son insuficientes.

62. En el párrafo 55 del informe N° 1 se proponían algunos criterios para la concesión de contratos permanentes. Así se proponía que:

- 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;
- 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 11/ no pueden concederse contratos permanentes a partir de los 50 años 11/;
 - 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.

63. Las recomendaciones que acaban de hacerse en cuanto a la promoción de las perspectivas de carrera de una parte del personal deberían permitir ahora estudiar de una manera más precisa la utilización de los contratos permanentes y de los contratos de duración determinada. Por otra parte, es posible señalar ya que la aplicación de un verdadero sistema de carrera de una parte del personal de la categoría del Cuadro Orgánico no significa que todo el personal de carrera deba tener contratos permanentes.

64. En particular, debería ser posible:

- considerar que un contrato permanente no puede concederse al comienzo de la carrera. Esto podría conducir a la decisión de que, durante un cierto período, por ejemplo durante los primeros cinco años, sólo será posible conceder contratos de duración determinada (por ejemplo, dos contratos sucesivos de dos años, y después de tres años). Este método podría reemplazar útilmente el método actual de contratos por un período de prueba (que son más breves y que prácticamente equivalen a contratos permanentes);
- limitar la concesión sucesiva de contratos de duración determinada transcurrido un período de diez años, salvo en el caso de dos categorías de funcionarios: los funcionarios contratados pasado el límite de edad que acaba de sugerirse y los funcionarios adscritos.

11/ Ese criterio se aplica ya, aunque de manera desigual.

65. En el párrafo 54 del informe Nº 1 se sugiere la posibilidad de organizar un sistema de "adscripciones alternas", que debería considerarse seriamente. El Secretario General de las Naciones Unidas, en sus observaciones sobre el informe Nº 1 (A/36/432/Add.2), ha indicado que "si bien puede ser conveniente formalizar las disposiciones aplicables a la actuación de los funcionarios que prestan servicios en forma alternada para sus gobiernos y para la Secretaría, ello no ha de hacerse introduciendo un nuevo tipo de nombramiento". Los autores del presente informe no creen, en efecto, que sea necesario instituir un nuevo tipo de nombramiento, pero sí creen que existe en esta esfera una necesidad de reglamentación que podría establecerse sobre bases comunes para el conjunto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación Nº 4: Tipos de contratos

- i) Las organizaciones deberían estudiar y establecer criterios precisos para la concesión de contratos permanentes, aplicando las sugerencias hechas en los párrafos 62 a 65 del presente informe,
- ii) debería establecerse una reglamentación de las modalidades para la adscripción de funcionarios nacionales que desempeñan alternativamente períodos de servicios con su gobierno y en la secretaría de las diversas organizaciones.

Ambito de aplicación

Todas las organizaciones; funcionarios de la categoría del Cuadro Orgánico únicamente.

Capítulo VI

CONCLUSION

66. Los autores del presente informe reconocen que las recomendaciones que se proponen aquí implicarían, de ser aprobadas, una reforma fundamental de las prácticas actuales. Saben que esta reforma exigirá tanto para su examen por todas las partes interesadas que para su aplicación a nivel del sistema de las Naciones Unidas, mucha perseverancia, muchos esfuerzos y mucho tiempo. Pero están también convencidos de que esta reforma resulta ahora absolutamente indispensable.

67. Sin duda, la aplicación de una reforma de este tipo debe hacerse teniendo en cuenta las diferencias que existen entre las diversas organizaciones. Ciertos métodos que son concebibles en el caso de secretarías tan importantes por el número de sus funcionarios como la de las Naciones Unidas y la de los grandes organismos especializados, deben adaptarse y simplificarse cuando se trata de organizaciones cuyo número de funcionarios es mucho más reducido. De todos modos, en la medida de lo posible, y en particular gracias a una aplicación general de los mismos principios y del sistema de grupos profesionales, muchos de los cuales son comunes a varias organizaciones, debe mantenerse la unidad del sistema común.

68. La eficacia de los servicios y la utilización adecuada de los fondos, que son los objetivos esenciales fijados por su Estatuto a la Dependencia Común de Inspección, sólo podrán conseguirse si el personal encargado de la ejecución de las complejas y diversas tareas confiadas a las organizaciones internacionales posee el profesionalismo necesario y trabaja en condiciones satisfactorias, cosa que el mantenimiento de las prácticas actuales no permite. Por esta razón es ahora necesario que los Estados miembros den instrucciones para llevar a cabo una reconversión lo antes posible.

Anexo I

Problemas de procedimiento relacionados con el examen de las recomendaciones del presente informe

El estatuto de la Dependencia Común de Inspección prevé en el apartado e) del párrafo 4 del artículo 11:

"Cuando un informe se refiera a más de una organización, los respectivos jefes ejecutivos celebrarán consultas entre sí y, en la medida de lo posible, coordinarán sus observaciones, normalmente en el marco del Comité Administrativo de Coordinación. El informe, junto con las observaciones conjuntas y cualesquiera comentarios de los respectivos jefes ejecutivos sobre asuntos que interesen a sus correspondientes organizaciones, se presentará a los órganos competentes de las organizaciones, a más tardar seis meses después de recibido el informe de la Dependencia, para su consideración en la próxima reunión de los órganos competentes interesados."

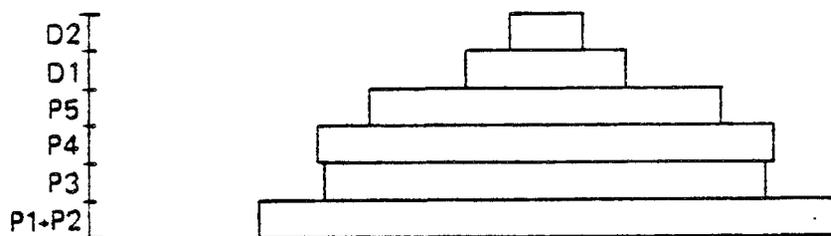
El presente informe, que fue publicado oficialmente por la Dependencia Común de Inspección en el mes de marzo de 1982, debería pues ser objeto de comentarios oficiales por parte de los jefes de secretaría, en el marco del Comité Administrativo de Coordinación, antes del fin de septiembre de 1982. Debería pues poder ser examinado por los órganos competentes de las organizaciones que se reúnan después del 1º de octubre de 1982 y en particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su período de sesiones de otoño de 1982.

La Comisión de Administración Pública Internacional debe presentar, por su lado, un informe sobre el mismo tema (resolución 35/210 de la Asamblea General), e incluso se le ha pedido, en la resolución 36/233 de la Asamblea General, que tenga en cuenta en su estudio los informes pertinentes de la Dependencia Común de Inspección. En el presente caso, los informes pertinentes al respecto son el informe JIU/REP/81/11, sobre "Posibles opciones en materia de política de personal" y el presente informe.

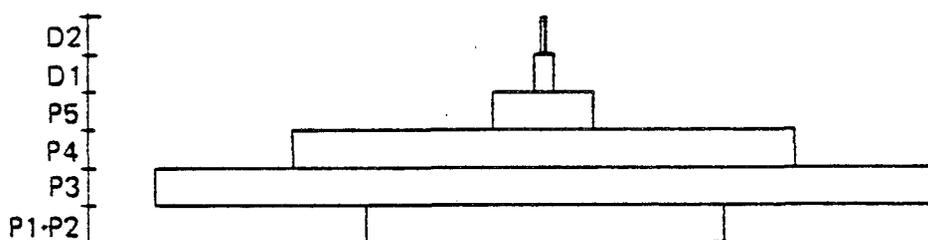
Anexo II

Perfiles de carrera: pirámides de categorías por grupo profesional tal como se presentaban en 1970 (informe JIU/REP/71/7, de julio de 1971)*

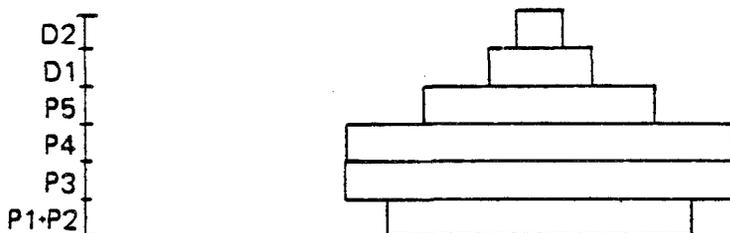
Generalistas administrativos



Personal de idiomas



Economistas y sociólogos



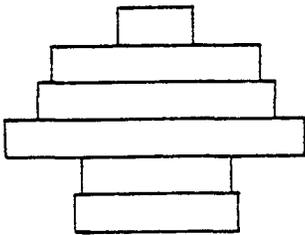
58. La comparación de la forma de las pirámides correspondientes a los tres grupos profesionales numéricamente más importantes muestra claramente que la carrera de los funcionarios de idiomas tiene prácticamente por tope la categoría P-4 y que el número de puestos P-5 es cinco veces menor que el número de puestos P-4.

En cambio, la carrera de los generalistas administrativos se desarrolla armoniosamente hasta el P-5 inclusive y tiene aún posibilidades de desarrollo al nivel de las categorías D-1 y D-2.

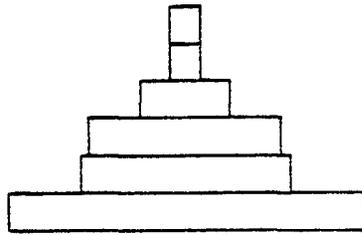
La pirámide de los economistas se restringe más rápidamente a partir de la categoría P-5.

* La situación actual es algo diferente para los funcionarios del servicio de idiomas (mayor número de P-5); para el conjunto de los grupos, el número de P-1 y P-2 es probablemente menor.

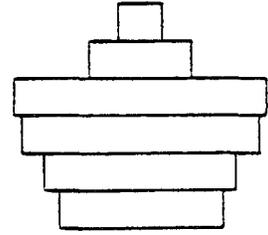
Asuntos políticos



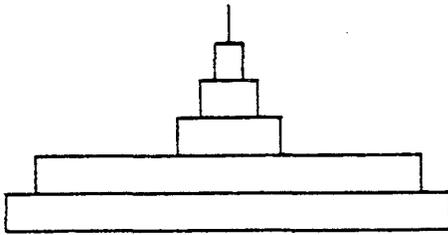
Audidores y contables



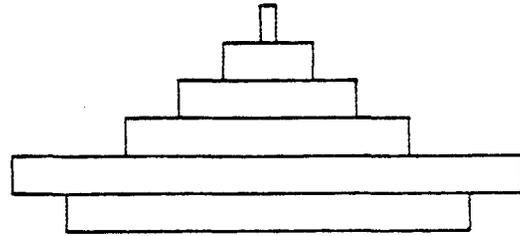
Juristas



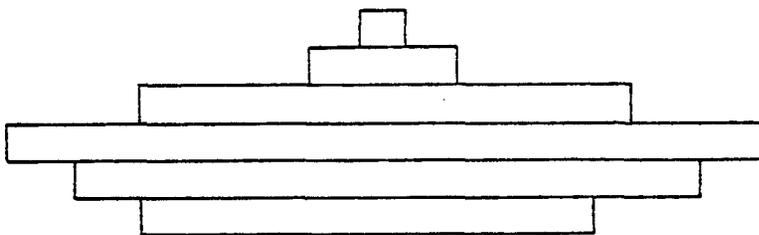
Bibliotecarios



Estadísticos



Funcionarios de información



59. Las pirámides de los demás grupos profesionales ofrecen también diferencias de forma considerables, pues los auditores y contables, y sobre todo los bibliotecarios, tienen pirámides de base ancha en las categorías P.1, P.2 y P.3 y se estrechan muy rápidamente en las categorías P.4 y P.5.

Las pirámides de los estadísticos y de los funcionarios de información son de tipo más clásico.

Las de los juristas y de los funcionarios de asuntos políticos son muy anchas en la cúspide.

