



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/46/326
29 de julio de 1991
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo sexto período de sesiones
Temas 114 y 117 del programa provisional*

DEPENDENCIA CENTRAL DE INSPECCION

CUESTIONES RELATIVAS AL PERSONAL

Rotación del personal dentro de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Rotación del Personal dentro de las Naciones Unidas" (JIU/REP/91/3).

* A/46/150.

Anexo

JIU/REP/91/3
Ginebra, junio de 1991

INFORME SOBRE LA ROTACION DEL PERSONAL DENTRO DE LAS
NACIONES UNIDAS

Preparado por
Raúl A. Quijano

Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN PARA LA ACCION		4
I. INTRODUCCION	1 - 3	5
II. NECESIDAD DE LA ROTACION DEL PERSONAL Y PROBLEMAS PLANTEADOS	4 - 23	5
A. Situación de las vacantes en el plano regional	9 - 18	6
B. Condiciones difíciles en los lugares regionales de destino	19 - 22	8
III. ROTACION DEL PERSONAL ENTRE LUGARES DE DESTINO Y GRUPOS OCUPACIONALES	23 - 42	9
A. Rotación del personal y promoción de las perspectivas de carrera	33 - 38	11
B. Rotación del personal de las comisiones regionales	39 - 42	12
IV. ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS QUE TIENEN UN SISTEMA DE ROTACION DEL PERSONAL	43 - 58	13
A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	44 - 47	13
B. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR)	48 - 50	14

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	51 - 58	14
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	59 - 61	16
<u>Apéndices</u>		
Cuadros estadísticos		19

RESUMEN PARA LA ACCION

La rotación del personal es esencial para que el sistema de las Naciones Unidas ejecute programas eficaces de cooperación técnica para sus Estados Miembros y los países en desarrollo. La Asamblea General desde su resolución 1294 (XIII) de 1958 ha expresado repetidamente la necesidad de instituir un programa de movilidad en el sistema de las Naciones Unidas. Desde entonces la Asamblea General y la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) han planteado y debatido continuamente el tema de la movilidad y de la rotación, generalmente en el contexto de la promoción de las perspectivas de carrera, al igual que en algunos períodos de sesiones del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA). La Dependencia Común de Inspección, atendiendo a la petición de una de las cinco comisiones regionales para que examinara la mejor manera de establecer un sistema equitativo de rotación, emprendió el presente estudio para prestar asistencia a las iniciativas de las secretarías encaminadas a establecer una política oficial de rotación. El capítulo I expone la razón de ser del estudio y los métodos utilizados.

En el capítulo II se analiza la necesidad de la rotación del personal y los problemas que plantea. Los inadecuados incentivos que se ofrecen a los funcionarios, unidos a la falta de una política oficial de rotación, dificultan el asignar los funcionarios a lugares de destino difíciles.

En el capítulo III se examina la rotación de personal entre lugares de destino y grupos de ocupación y sus repercusiones sobre la promoción de las perspectivas de carrera. El informe hace hincapié en que, la rotación debería vincularse, dentro de lo posible, a las perspectivas de promoción de la carrera, de modo que el personal se sintiera motivado a aceptar destinos en lugares diferentes, especialmente los destinos en lugares difíciles. La necesidad de que la Secretaría aplique la rotación del personal se limita a algunas esferas especializadas, las que deberían individualizarse, y los puestos deberían consignarse a la rotación.

El capítulo IV del informe trata de las organizaciones de las Naciones Unidas que tienen políticas especiales sobre movilidad y rotación del personal. Las organizaciones citadas son el PNUD, el UNICEF y la OACNUR, que están orientadas fundamentalmente hacia las operaciones sobre el terreno y que han integrado la rotación del personal a sus políticas de personal.

En el capítulo V el Inspector llega a la conclusión de que la Secretaría de las Naciones Unidas y, en especial, las comisiones regionales, funcionarían mejor si se instituyera una política oficial de personal que incluyera un factor elevado de movilidad, semejante a la aplicada por el PNUD, el UNICEF y la OACNUR. El Inspector ha formulado cinco recomendaciones que a su juicio ayudarán a acelerar la tramitación del plan de rotación del personal que está preparando la Secretaría.

I. INTRODUCCION

1. La cláusula 1.2 del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas afirma que "Los funcionarios están sometidos a la autoridad del Secretario General, quien podrá asignarlo a cualquiera de las actividades u oficinas de las Naciones Unidas ... ". Esta cláusula no ha contado con el apoyo de una correspondiente política sobre cambios de destino del personal, y la rotación del personal se ha llevado a cabo considerando cada caso particular por separado, lo que en algunos casos ha causado porcentajes elevados de puestos vacantes y una distribución desigual del personal dentro de ciertos grupos ocupacionales así como entre la Sede y los lugares de destino sobre el terreno (véase el párrafo 16). Lo más importante es que la rotación del personal se lleva a cabo sin tener en cuenta la promoción de las perspectivas de carrera. Ello ha socavado la moral de los funcionarios que han sido asignados a lugares de destino difíciles durante períodos más prolongados de lo que podría considerarse razonables.

2. El presente estudio fue promovido por la Comisión Económica para Asia Occidental (CESPAO), que pidió a la DCI que examinara las tasas de vacantes en el marco de un sistema eficaz de rotación del personal de las Naciones Unidas. Sin embargo, en el transcurso del análisis, surgieron otras cuestiones importantes como las condiciones difíciles en lugares de destino regionales, la relación entre la situación en materia de vacantes y la rotación del personal, así como la relación entre la rotación del personal y la promoción de las perspectivas de carrera. Así pues, a medida que el informe se desarrollaba fue adquiriendo nuevas dimensiones.

3. El Inspector al preparar el estudio ha consultado anteriores informes de la DCI sobre problemas de vacantes de las comisiones y estudios análogos de otras organizaciones y de la Secretaría de las Naciones Unidas. En sus propuestas tiene en cuenta las experiencias del PNUD, la UNICEF y la OACNUR, que siempre han integrado la rotación del personal en su política de personal. El Inspector expresa su gratitud a todos quienes han contribuido al estudio.

II. NECESIDAD DE LA ROTACION DEL PERSONAL Y PROBLEMAS PLANTEADOS

4. Durante los primeros años de las Naciones Unidas, el número de oficinas sobre el terreno, el nivel de gastos presupuestarios y la variedad de actividades eran limitados, y la Secretaría no estaba orientada hacia las actividades operacionales. Hoy en día, las Naciones Unidas tienen 159 Estados Miembros que representan aproximadamente el 98% de la población del mundo. Tienen 15 organizaciones autónomas afiliadas a sus programas, que dan empleo a casi 20.000 profesionales. Su actual presupuesto bienal (1990-1991) es de aproximadamente 1.600 millones de dólares de los EE.UU. para el presupuesto ordinario y de unos 2.500 millones de dólares de los EE.UU. para los programas financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios. La función de la Secretaría se ha venido ampliando para incluir muchos programas económicos, sociales y humanitarios, por lo que las responsabilidades de su personal

también han aumentado. Para ejecutar estos programas vastos y diversificados ha sido preciso trasladar a más personal sobre el terreno, con lo que la necesidad de la rotación del personal asumió una posición importante en la gestión de los recursos humanos.

5. La DCI en su informe sobre la CESPAC (JIU/REP/89/1) recomendó que el Secretario General aprovechara "la oportunidad que ofrece el programa de gestión de vacantes y de redistribución de personal para aplicar con mayor determinación la cláusula 1.2 del Estatuto del Personal y establecer una rotación sistemática del personal".

6. Se ha observado una elevada tasa de vacantes en las comisiones regionales durante largos períodos, lo que ha preocupado no sólo a la Secretaría sino también a los Estados miembros. La Dependencia Común de Inspección en su informe de 1982 sobre la Comisión Económica para África (JIU/REP/82/1) y en el informe de 1989 sobre la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (JIU/REP/89/1) había estudiado con detalle el problema y había formulado varias sugerencias para mejorar la situación. El presente estudio tiene en cuenta la índole en evolución del problema en su contexto más amplio.

7. El problema de las vacantes se agravó durante el período 1986-1989, debido a la crisis financiera y a la decisión de la Asamblea General de reducir en un 15% los puestos en el cuadro orgánico, lo que exigió una reorganización interna y la redistribución de funciones y servicios.

8. La Secretaría de las Naciones Unidas inició en 1986 el Programa de Gestión de Vacantes y Redistribución de Personal para individualizar vacantes en toda la Secretaría y redistribuir al personal a fin de dar respuesta a la crisis financiera y al mismo tiempo mejorar la movilidad. Sin embargo, el programa no ha podido resolver adecuadamente el problema de la movilidad, especialmente en relación con la redistribución del personal de la Sede. Las comisiones económicas regionales aseguran que han perdido personal en beneficio de la Sede en lugar de ganarlo. Por otra parte las estadísticas suministradas por la Sede indican que, con excepción de la CEPA, las cuatro comisiones regionales experimentaron una ganancia neta de uno o dos funcionarios durante el período que va de 1987 al momento actual (véase el cuadro 1).

A. Situación de las vacantes en el plano regional

9. Durante las consultas celebradas por el Inspector con los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales en julio de 1990, éstos señalaron que la congelación de nuevas contrataciones había afectado a las comisiones, ya que, les dificultaba contratar nuevo personal; además, la condición de que la contratación de todos los puestos del cuadro orgánico contara con la aprobación de la Sede causaba retrasos considerables en la ocupación de las vacantes.

10. Incluso antes de la crisis financiera, las vacantes de las comisiones regionales tendían a tardar más en ocuparse que las de las demás oficinas de la Secretaría. El tiempo mínimo necesario para contratar a un funcionario del cuadro orgánico es actualmente de 6 a 12 meses.

11. Las tasas de vacantes sólo recientemente han disminuido (véase el cuadro 2), cuando las funciones de gestión de vacantes y redistribución de personal para todas las vacantes anunciadas durante el 1° de febrero de 1990 o después de esta fecha se descentralizaron entre los lugares de destino, lo que les permitió contratar hasta el nivel P-4 sin la aprobación de la Sede.

12. La Secretaría también ha autorizado a las comisiones regionales, de modo limitado, para que contraten personal para asignaciones de corto plazo de hasta 11 meses. Las comisiones regionales han agradecido esta medida, que les permite continuar sus actividades mientras esperan que se identifique a un candidato adecuado por conducto del programa de gestión de vacantes o a que el candidato se contrate externamente.

13. Según información brindada por la Secretaría, las tasas de vacantes en las comisiones regionales en 1990 variaron desde un mínimo del 1,5% para la CEPE hasta un máximo del 13,5% para la CEPA (CEPAL, 2,6%, CESPAP, 5,6%, y CESPAP, 7,1%).

14. Por lo tanto, estas tasas de vacantes están acordes con la información que los secretarios ejecutivos suministraron al Inspector y confirman que las comisiones reciben actualmente candidatos adecuados, tanto en calidad como en número, para cada puesto anunciado, y que, a excepción de la CEPA, las tasas de vacantes de las comisiones regionales han disminuido de modo pronunciado desde 1988. Sin embargo, en años anteriores la situación era diferente, ya que en 1987 las tasas de vacantes habían llegado a alcanzar el 29,6% en la CESPAP (véase el cuadro 2). Habida cuenta de los acontecimientos políticos en la región, es difícil predecir si la situación de vacantes de la CESPAP mejorará o no. En lo que atañe a la CEPA, la Secretaría había esperado incluso que la tasa de vacantes de 1991 descendería por debajo del 10% después de actualizar las estadísticas.

15. En general, los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales estiman que, si bien la situación en materia de vacantes ha mejorado, la preparación planificada de un programa sistemático de rotación continúa siendo indispensable para dotar a las comisiones regionales de expertos de gran idoneidad, ofrecer igualdad de oportunidades y ayudar a los funcionarios a obtener experiencias en la Sede y sobre el terreno.

16. Las estadísticas suministradas por la Secretaría indican que la distribución del personal entre las comisiones regionales y en esferas como el procesamiento electrónico de datos (EDP), legal (LEG), biblioteca (LIB), política (POL), y publicación (PUB) no es equitativa, puesto que el 95% del personal se asigna a Nueva York, Ginebra y Viena (véase el cuadro 3). Por otra parte, el cuadro 4 muestra una distribución más equitativa del personal en esferas, como administración (ADM), ciencias económicas (ECO), ingeniería (ENG), finanzas (FIN), idiomas (LNG), información (INF), ciencias (SCI), ciencias sociales (SOC), y estadísticas (STC). La Secretaría ha informado al Inspector de que la División de Contratación y Colocación ha empezado a elaborar una lista computadorizada de vacantes y de candidatos idóneos para ocuparlas. Esta lista ayudará a comparar el número existente de puestos en los grupos ocupacionales, tanto en la Sede como en el plano regional, a fin de determinar la capacidad de absorción para una rotación eficaz en circunstancias adecuadas.

17. El Inspector considera necesaria una evaluación sistemática de las necesidades de puestos en las comisiones regionales y la Sede para los grupos ocupacionales de la lista mencionada a fin de encontrar medios para establecer un sistema eficaz de rotación. Se espera que los grupos ocupacionales que ya tienen una distribución uniforme (véase el cuadro 4), como economía, administración, etc., causen menos problemas en la rotación del personal. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos se ocupa actualmente de formular una política encaminada a establecer un sistema equitativo de rotación del personal.

18. El Inspector acoge con beneplácito esta iniciativa de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, ya que está firmemente convencido de que la elaboración de una política clara a este respecto para las categorías adecuadas de puestos de la Secretaría y de las comisiones regionales es una medida indispensable para ejecutar con eficacia los amplios y diversificados programas de las Naciones Unidas.

B. Condiciones difíciles en los lugares regionales de destino

19. La mayor parte de las comisiones regionales de las Naciones Unidas están situadas en países en desarrollo, con excepción de la Comisión Económica para Europa, que está en Ginebra. Habida cuenta del nivel de desarrollo de estos países, la salud, la educación, la vivienda y el esparcimiento no son comparables a los servicios que pueden conseguirse en otras partes. Algunos funcionarios y sus familiares tienen dificultades en adaptarse a las condiciones climáticas. Parece que existe una gran demanda para plazos de estadía que no sean ni demasiado breves para el ajuste ni demasiado largos para tolerar las condiciones difíciles de estos lugares de destino.

20. En lo que toca al personal sobre el terreno, las organizaciones de las Naciones Unidas han llevado a cabo intentos para clasificar los diferentes lugares de destino sobre la base de las condiciones imperantes en los respectivos países. Los destinos en lugares clasificados como "muy difíciles" son para dos años. En los lugares clasificados como "difíciles", la duración es de tres años. En lugares de destino "normales" los destinos son para cuatro años. Todos los organismos aplican estas clasificaciones con ciertas modificaciones, que dependen de las necesidades de las organizaciones. La CAPI, al clasificar los diferentes lugares de destino, ha consultado con los Estados Miembros, que también aprueban las condiciones y prerrogativas especiales de los funcionarios.

21. La Asamblea General en su resolución 44/198 aprobó un importante número de medidas e incentivos para el personal que presta servicios en zonas difíciles. Sin embargo, el Inspector estima que hay otras medidas que pueden adoptarse para alentar a los funcionarios a aceptar destinos en las comisiones regionales. La Secretaría, teniendo en cuenta las necesidades particulares y los requisitos concretos de las comisiones en cuanto a personal muy calificado, y la necesidad de que los funcionarios adquieran experiencia tanto en la Sede como sobre el terreno, quizás desee considerar las siguientes medidas para fortalecer todavía más las actuales políticas de incentivos:

a) Los funcionarios asignados al servicio sobre el terreno desde la Sede deberían recibir de inmediato un Subsidio por Funciones Especiales, en lugar de recibirlo al final del período normal de espera de seis meses;

b) Cuando se ha seleccionado a un funcionario para ocupar un puesto superior en un lugar de destino "difícil" o "muy difícil", se le debería conceder el ascenso transcurridos seis meses, si el interesado llena todos los requisitos citados en su carta de nombramiento;

c) Los efectos y resultados de los incentivos aprobados por la Asamblea General deberían revisarse periódicamente y ajustarse en consecuencia.

22. Las Naciones Unidas tienen algunas disposiciones fragmentadas del Estatuto del Personal relativas a la movilidad. El Programa de gestión de vacantes y redistribución de personal, que es uno de los instrumentos utilizados para la rotación del personal, no puede sustituir a un sistema racional de rotación de personal, puesto que se introdujo básicamente para resolver el problema de la congelación de contrataciones e impedir trastornos en los programas. Hace ya cuatro años que este programa se viene aplicando y parece que ha llegado el momento de revisarlo a fin de determinar su eficacia y su aplicabilidad futura.

III. ROTACION DEL PERSONAL ENTRE LUGARES DE DESTINO Y GRUPOS OCUPACIONALES

23. Al considerar la movilidad y la rotación es necesario estudiar algunos factores que tienen efectos negativos y que, por lo tanto, exigen respuestas adecuadas. En la actualidad se hace una distinción entre asignación del personal y traslado del personal. Cuando se asigna a un funcionario a otro lugar de destino para un período de un año o de menos de un año el funcionario está en préstamo y la organización cedente tiene la responsabilidad de absorber al funcionario cuando éste regrese. Sin embargo, cuando se traslada a un funcionario de un lugar de destino a otro, el departamento cedente no tiene obligación de aceptar al funcionario de nuevo en su cargo anterior. Los funcionarios trasladados no tienen la seguridad de que cuando regresen encontrarán un empleo adecuado en la Sede o en otros lugares de destino. Asignar al personal durante un período fijo de tiempo, digamos por un máximo de cuatro años, y con la garantía de que encontrará un empleo cuando vuelva, puede mitigar el problema de la falta de una política sistemática de rotación.

24. A consecuencia de la falta de una política definida, los funcionarios consideran que las decisiones relativas a rotaciones son en algunos casos subjetivas y no objetivas, y de tipo personal y no profesional, lo que agrava los problemas de índole financiera, familiar y social ya existentes. Se plantean problemas financieros porque los ajustes por lugar de destino suelen ser menores sobre el terreno que en la Sede. Se plantean problemas con la familia por la educación de los hijos y por la pérdida de empleos por los cónyuges, y problemas sociales debidos al cambio de ambiente. Estos diferentes elementos podrían hacer poco atractivo el movimiento de un funcionario a un lugar de destino diferente o desde éste.

25. Por los motivos antes citados, es preciso que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos examine cuidadosamente el trámite del traslado de personal de un lugar de destino a otro y que determine sus ventajas y desventajas para la Organización y los funcionarios afectados. Debería procederse con cuidado para evitar rotaciones sin fines concretos y para garantizar que los recursos humanos se utilicen del modo más eficaz.

26. El Inspector considera necesario, incluso a este respecto, establecer una política amplia y oficial que cumpla y fortalezca la cláusula 1.2 del Estatuto del Personal y que al mismo tiempo estimule los planes de promoción de las perspectivas de carrera. Esta idea fue apoyada por el Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, pues en su recomendación 49 afirmó que "Se debería establecer un sistema de rotación de puestos entre los distintos lugares de destino para los funcionarios del cuadro orgánico como parte de los planes de promoción de las perspectivas de carrera".

27. En el supuesto de que el proceso no haya concluido todavía, la Secretaría puede identificar una lista de tipos específicos de puestos susceptibles de rotación. Estos puestos quedarían comprendidos en una de las tres categorías siguientes: a) grupos ocupacionales idénticos; b) grupos ocupacionales similares; y c) grupos ocupacionales afines. Estas categorías ocupacionales amplias deberían permitir una mayor movilidad dentro de cada grupo entre la Sede y el personal regional.

28. Una vez individualizados los puestos susceptibles de rotación, deberían prepararse perfiles del personal del cuadro orgánico de toda la Secretaría en los mismos grupos ocupacionales, teniendo en cuenta el tiempo de servicio en el mismo lugar de destino, las aptitudes profesionales, el dominio de idiomas, etc. Los funcionarios en lugares de destino de la Sede que desempeñan las mismas funciones que funcionarios en lugares de destino fuera de la Sede podrían asignarse a estos últimos lugares de destino. Podría considerarse entonces la posibilidad de trasladar a la Sede a sus contrapartes en los lugares de destino exteriores.

29. Estas vacantes para rotación deberían ponerse en conocimiento de los funcionarios no pertenecientes al grupo ocupacional a través del Plan de gestión de vacantes, a fin de que cada cual tenga su oportunidad. Sin embargo, solamente deberían considerarse las solicitudes de funcionarios no pertenecientes a los grupos ocupacionales en los casos en que no se dispusiera de candidatos calificados dentro de estos grupos.

30. Si la individualización de los puestos se concibe y se ejecuta adecuadamente, facilitará la asignación de los puestos a candidatos idóneos y disponibles, lo cual mejorará el proceso de rotación. También facilitará decisiones administrativas como las contrataciones y los ascensos, que son las tareas que exigen más tiempo en la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.

31. Si nuevas investigaciones así lo justifican, debería existir una dependencia dentro de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, con personal y asignación financiera adecuados, que se ocupara de gestionar y aplicar la política relativa a las rotaciones. Las atribuciones de esta dependencia deberían figurar en el Manual de Administración.

32. Todas las cartas de oferta o nombramiento deberían contener cláusulas muy precisas en que se estipule que la rotación forma parte de las condiciones de empleo. Se supone que las disposiciones pertinentes del Estatuto del Personal se enmendarán para reflejar estos cambios en las condiciones de empleo.

A. Rotación del personal y promoción de las perspectivas de carrera

33. La rotación del personal se relaciona a menudo con los ascensos, y éste es un concepto dominante, especialmente entre el personal. Estudios y recomendaciones previos pueden haber creado estas perspectivas. La Asamblea General, en su resolución 33/143 de 1978, afirmó que "se debería estimular al personal del cuadro orgánico de las Naciones Unidas a trabajar en más de un lugar de destino y considerar tales períodos de servicio satisfactorio como un factor positivo adicional al evaluar, con miras al ascenso".

34. Ese mismo año, el Secretario General estableció el primer Comité de Promoción de las Perspectivas de Carrera (CPPC) para el personal en un grupo ocupacional (Información Pública). El Comité tenía la función de asesorar entre otras cosas sobre:

"El examen periódico del personal del grupo en relación con las medidas de formación y reasignación que puedan facilitar más la promoción de las perspectivas de carrera de cada miembro del grupo en bien de la Organización y del personal interesado."

35. En 1979, la CAPI afirmó que los programas de promoción de las perspectivas de carrera facilitaban la movilidad del personal entre distintas organizaciones y, dentro de cada una de ellas, entre distintos lugares de destino, porque permitía planificar las asignaciones con suficiente anticipación para eliminar los obstáculos con que se tropezaba cuando el personal debía trasladarse sin haber sido notificado con la necesaria antelación (A/34/30, párr. 214 c))

36. El Presidente del CCCA, al presentar la opinión de las organizaciones de las Naciones Unidas en el informe de la CAPI correspondiente a 1989, dijo que "en opinión de las organizaciones, la fuerza más eficaz para la motivación era un proceso adecuado de adelanto profesional y ascensos en la carrera".

37. El Inspector reconoce que con un sistema de clasificación de puestos muy riguroso, el movimiento del personal constituye un factor importante en la promoción de las perspectivas de carrera. Es cada vez más frecuente que en el ascenso se incluya el traslado a otro puesto, lo que, en muchos casos,

significa el traslado a otro lugar de destino. Por lo tanto, en la etapa de contratación es esencial verificar que las personas que solicitan posiciones no sólo posean las calificaciones adecuadas sino que estén también dispuestos a aceptar distintas asignaciones y recibir servicios en distintos lugares de servicio. Sólo entonces la promoción de las perspectivas de carrera será parte integrante del desarrollo de la gestión de los recursos humanos.

38. Además, el Inspector desea recordar la propuesta de la DCI de 1978 (JIU/REP/78/4) en la que se recomendaba que la rotación del personal estuviera relacionada con las posibilidades de ascenso, especialmente para los funcionarios del cuadro orgánico que consagran una parte considerable de sus vidas al servicio de las Naciones Unidas.

B. Rotación del personal de las comisiones regionales

39. Las cinco comisiones económicas regionales, en su condición de centros principales de coordinación económica y de desarrollo de sus respectivas regiones, necesitan especialistas para sus programas diversificados que se ocupan de políticas y prácticas del desarrollo, investigación, coordinación, gestión de actividades de cooperación técnica y otras funciones sustantivas y administrativas. Para que el personal regional pueda prestar la asistencia especializada que los países en desarrollo esperan de él, necesita mejorar continuamente sus niveles profesionales aprovechando toda la experiencia acumulada de la Sede y de las actividades sobre el terreno. Por lo tanto, un sistema de rotación del personal que facilite esta movilidad debería en general redundar en beneficio de las comisiones y del personal.

40. Sin embargo, el movimiento entre la Sede y las comisiones regionales no siempre ha resultado en beneficio de las comisiones. El informe de la DCI sobre la Comisión Económica para África (CEPA) (JIU/REP/82/1), publicado en 1982, decía que "si bien casi la mitad de los casos de separación del servicio durante el período 1977-1978 fueron traslados de la CEPA a otras organizaciones de las Naciones Unidas, los traslados, préstamos o asignaciones de otros funcionarios de las Naciones Unidas a la CEPA fueron al parecer muy pocos, con excepción de algunos traductores". Otro informe de la DCI sobre la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) (JIU/REP/89/1) ha llegado a la conclusión de que "la elevada tasa de movimiento de personal debido a las condiciones inestables en la región, junto con el porcentaje de puestos vacantes usualmente alto, ha hecho que la gestión de los recursos humanos en la CESPAO sea uno de los problemas más graves que haya tenido que abordar la Administración".

41. Estas afirmaciones indican que el movimiento de personal entre la Sede y las comisiones regionales tal como se lleva a cabo actualmente es inadecuado y exige una definición de políticas más concreta. En este contexto no debería pasarse por alto el hecho de que las comisiones regionales contratan el 75% de su personal en sus respectivas regiones, ni tampoco las características especiales de sus programas.

42. La conclusión general es que la rotación de funcionarios de la Sede para el servicio sobre el terreno y viceversa es una necesidad, en especial para las comisiones regionales. Por lo tanto debería diseñarse un marco para una política racional de rotación y un correspondiente mecanismo de aplicación; los procedimientos de contratación y los contratos de empleo deberían ajustarse en consecuencia.

IV. ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS QUE TIENEN UN SISTEMA DE ROTACION DEL PERSONAL

43. El Inspector ha intercambiado ideas con diversas organizaciones, en particular el PNUD, el UNICEF y la OACNUR, que aplican políticas especiales de movilidad y rotación del personal. Las necesidades de rotación del personal varían según la organización y dependen de la índole de sus programas y de los mandatos que les han otorgado los Estados Miembros. En el caso del PNUD, el UNICEF y la OACNUR, que son organizaciones orientadas básicamente a realizar actividades sobre el terreno, la rotación del personal es fundamental y forma parte de la política de personal de esas organizaciones.

A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

44. En el PNUD, la rotación se basa en un plan de personal elaborado en consulta con las diferentes direcciones y divisiones, con arreglo al cual la rotación de personal prevista para los 6 a 12 meses siguientes se equipara a las vacantes también previstas para ese período. En la consideración inicial se incluyen las opciones que tenga el funcionario y que haya comunicado a la División de Personal cinco meses antes de la fecha de readscripción prevista, los deberes y obligaciones, la elección del lugar de destino, el tiempo previsto para el traslado y la duración de la adscripción.

45. Una vez que los funcionarios hayan indicado sus preferencias, la División de Personal prepara un proyecto de plan de readscripción en que se tienen en cuenta las preferencias expresadas por el funcionario para un examen por la Dirección o División correspondientes. Después de haber concluido las consultas entre todas las partes interesadas, la Administración estudia y aprueba el plan. Una vez que se han tomado las decisiones la División de Personal informa a los funcionarios a ese respecto. Se procura informar a los funcionarios sobre las decisiones con cinco meses de anticipación.

46. El PNUD aplica la política de que en el curso de su carrera, los funcionarios tengan un máximo de dos adscripciones de servicios prestados en lugares de destino, "muy difíciles".

47. En la actualidad, el PNUD está a punto de acabar los preparativos para un procedimiento que permitirá publicar, con 12 a 18 meses de anticipación, un compendio de la disponibilidad de vacantes del año siguiente. Todos los funcionarios que deban ser reasignados al año siguiente recibirán un cuestionario en el que se verificarán los intereses de esos funcionarios. La Administración adoptará las decisiones teniendo en cuenta las preferencias expresadas por el funcionario.

B. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados (OACNUR)

48. La OACNUR clasifica los lugares de destino en tres categorías, según la duración de los servicios del funcionario adscrito, denominada período ordinario de adscripción, a saber: categoría I (lugares de destino "normales" con adscripciones de cuatro años); categoría II (lugares de destino "difíciles" con adscripciones de tres años), y categoría III (lugares de destino "muy difíciles" con adscripciones de dos años). La Junta de Nombramientos, Ascensos y Asignación de Puestos formula recomendaciones para llenar las vacantes en las categorías de P-1 a D-1 inclusive. Cada año, el Servicio de Personal examina, en consulta con la dirección regional pertinente, la adscripción de personal en los lugares de destino con arreglo a las categorías.

49. En principio, se prevé que aquellos funcionarios que prestan servicios en un determinado lugar de destino una vez que el período ordinario de adscripción haya expirado, sean asignados, por rotación, a otro lugar de destino. Asimismo se prevé que por lo menos una vez en el curso de su carrera, los funcionarios presten servicios en la sede durante un período ordinario de adscripción. La División de Personal tiene una nómina de todos los puestos de categoría P-1 a D-1 en que se indica la fecha en que cada puesto quedará vacante. Se publica un compendio de todos los puestos vacantes y de los que quedarán vacantes en un período determinado de cuatro a seis meses, con arreglo al período ordinario de adscripción, aproximadamente seis meses antes del comienzo de ese período. Los funcionarios pueden presentar solicitudes que abarquen hasta cinco puestos vacantes, aunque deben incluir un mínimo de tres puestos en orden de preferencia en que indiquen todas las consideraciones especiales que se deseen señalar a la atención de la Junta.

50. En el estatuto de la Junta de Nombramientos, Ascensos y Asignación de Puestos, publicado en 1985, se indica que la Junta puede considerar casos excepcionales particulares en las necesidades de rotación del personal. Los funcionarios que estimen que tienen motivos válidos y poderosos para no estar dispuestos a que se los traslade de un lugar de destino a otro a prestar servicios en un determinado lugar de destino o a prestar servicios sobre el terreno por el tiempo completo que dure el período ordinario de adscripción presentarán su caso por escrito a la Junta. La Junta decidirá si las razones constituyen una justificación necesaria en cada caso e informarán a los Servicios de Personal de su decisión, en la cual se determinará, el tiempo de exención de rotación que se otorgará, según proceda, con sujeción al examen del Alto Comisionado; la decisión de la Junta será definitiva.

C. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

51. La adscripción del personal del UNICEF se determina con arreglo a las necesidades del programa de la organización y a la duración de los servicios en un determinado lugar de destino. Los períodos de servicio se clasifican de la siguiente manera: tres años para los lugares de destino muy difíciles; cuatro años para los lugares de destino difíciles y cinco años para los

lugares de destino normales. En la adscripción también se tienen en cuenta las perspectivas de carrera y las circunstancias personales de los funcionarios. El acceso a los puestos hasta la categoría de P-6 (excepto los puestos de representantes) es con carácter competitivo, por lo que las vacantes se publican internamente a fin de que el personal idóneo pueda pedir que se considere su readscripción. Como norma general, no se enviará a funcionarios a prestar servicios, en períodos consecutivos de adscripción, a lugares de destino muy difíciles, a menos que lo soliciten los interesados.

52. Teniendo en cuenta las necesidades de los períodos de servicio, y en consulta con las oficinas interesadas, cada año se prepara una lista para la readscripción de funcionarios en que se incluyen las actividades periódicas de clasificación de puestos.

53. Con el fin de impedir la movilidad excesiva de los funcionarios y la consiguiente falta de continuidad, podrán optar a la readscripción aquellos funcionarios a los que les quede un año para terminar el período de la rotación, es decir, luego de haber cumplido satisfactoriamente los requisitos del período de servicios en un determinado lugar de destino.

54. El UNICEF aplica un sistema con arreglo al cual se lleva a cabo un "estudio de rotación" cada dos años según las necesidades de la organización; sistema que complementa el proceso actual de readscripción periódica. Hay un boletín especial de puestos vacantes que se distribuye exclusivamente entre los funcionarios a los que corresponde la rotación. Los funcionarios tienen que llenar un cuestionario especial de rotación en el que proporcionan información relativa a sus aspiraciones de perspectivas de carrera y sus preferencias de readscripción en orden de preferencia. En el estudio también se tiene en cuenta la información que proporcione el supervisor sobre el funcionario, cuyas opiniones también figuran en el cuestionario.

55. Con el fin de facilitar el intercambio de experiencia, la readscripción se podría llevar a cabo i) entre las regiones; ii) entre lugares de destino de la misma región; iii) entre la Sede y las oficinas exteriores; y iv) una transferencia de funciones dentro de la Sede y dentro de las oficinas exteriores.

56. Aunque la gestión del personal de contratación internacional prevista en la serie 200 del Reglamento de las Naciones Unidas no está sujeta a esta política de readscripción, puesto que los funcionarios se contratan para determinados puestos de proyectos, se estima que esos funcionarios constituyen una fuente importante de contratación para otros puestos ordinarios y puestos de proyectos y, como tales, se incluyen en el estudio sobre rotación.

57. En los casos en que ambos cónyuges sean funcionarios del UNICEF se procura que ambos puedan hacer carrera en el mismo lugar de destino siempre y cuando ninguno de ellos tenga superioridad jerárquica sobre el otro. Si el UNICEF no puede contratar a ambos cónyuges, se procura asegurar un puesto de trabajo en otra organización de las Naciones Unidas o en una organización fuera de las Naciones Unidas.

58. El Comité de Nombramientos y Ascensos realiza el estudio propiamente tal en que, tras haber tenido en cuenta diversos factores como conocimientos, experiencia, aspiraciones del personal, necesidades de organización y de asignaciones de puestos, formula las recomendaciones para las readscripciones.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

59. Las conclusiones del presente informe indican que la Secretaría de las Naciones Unidas no tiene una política consecuente de personal para la rotación de sus funcionarios y que ésta se ha llevado a cabo hasta la fecha principalmente tratando cada caso por separado. Sólo a partir de 1986, la Organización inició un programa de gestión de vacantes y redistribución de personal, destinado primordialmente a hacer frente a las consecuencias de la crisis financiera que obligaron a una reducción del personal y a la congelación de contratos. Se ha procurado, mediante dicho programa, aprovechar la situación y redistribuir al personal en diferentes lugares de destino. Sin embargo, la cuestión de la rotación del personal sigue siendo un problema sin solución para la Secretaría de las Naciones Unidas y, en particular para las cuatro comisiones regionales que abarcan los países en desarrollo.

60. El Inspector está convencido de que se podría tratar mejor el problema de la dotación de personal de las comisiones regionales si las Naciones Unidas adoptaran una política oficial en materia de personal que incluyera un alto nivel de movilidad semejante al que aplican el PNUD, el UNICEF y la OACNUR, que son organizaciones que, al igual que las comisiones, están orientadas a las actividades sobre el terreno. El Inspector estima asimismo que si además de establecerse una política oficial de rotación se mejoraran los incentivos existentes se alentaría a los funcionarios a aceptar adscripciones sobre el terreno, en particular en lugares de condiciones de vida difíciles.

61. El Inspector propone varias medidas que pueden contribuir a la elaboración y aplicación de un plan amplio de rotación que está preparando la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. Asimismo, estima que en el plan se deben armonizar los sistemas de promoción de las perspectivas de carrera y de rotación de personal con el fin de lograr que los funcionarios acepten ser adscritos a lugares de condiciones de vida difíciles. Habida cuenta de las conclusiones del informe, el Inspector formula las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1

El Secretario General debería reforzar la cláusula 1.2 del Estatuto del Personal mediante el establecimiento de una política oficial de rotación que definiera claramente las responsabilidades y los deberes de los funcionarios y las de la Organización, incluidas las modalidades de adscripción, seguridad y promoción en el empleo, procedimientos que se han de utilizar, etc. Asimismo debería tener en cuenta que la promoción de las perspectivas de carrera es el estímulo más eficaz en materia de movilidad del personal y adoptar medidas eficaces a ese respecto.

Recomendación 2

a) Se pueden determinar tres categorías profesionales amplias con el objeto de que los funcionarios que desempeñen ciertas tareas dentro de cada categoría, tanto en la Sede como sobre el terreno, puedan ser adscritos indistintamente, por rotación, a determinados lugares de destino:

- i) Grupos profesionales idénticos;
- ii) Grupos profesionales similares;
- iii) Grupos profesionales afines.

b) Una vez que se hayan determinado los puestos a los que se va a asignar personal por rotación, se deberían preparar reseñas de los funcionarios del cuadro orgánico de cada grupo profesional en las que se tengan en cuenta los años de servicios prestados en el lugar de destino pertinente;

c) El concepto de grupos profesionales idénticos podría ser el punto de partida experimental para organizar un programa de rotación. Por ejemplo, se podría recurrir fácilmente a la rotación de funcionarios que desempeñan funciones de jefes y jefes adjuntos de administración, jefes de personal y funcionarios de esa sección, jefes de la sección de servicios generales y el personal de esas secciones, jefes de la sección de servicios de conferencias y su personal, jefes de los servicios de traducción y los traductores;

d) Se podrá recurrir a la adscripción de funcionarios que no pertenecen a ese grupo profesional sólo en aquellos casos en los que no haya candidatos idóneos dentro del grupo profesional pertinente.

Se recomienda la aplicación de las categorías profesionales susodichas a fin de que haya una rotación de funcionarios de categorías paralelas, dentro de sus esferas de especialización, entre la Sede y las comisiones regionales. Se prevé que este enfoque sería beneficioso para las comisiones regionales.

Recomendación 3

El Secretario General debería encomendar a una oficina determinada, dentro de la estructura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, las funciones de gestionar y aplicar la política que ha de regir la rotación del personal.

Recomendación 4

El traslado de funcionarios de un lugar de destino a otro, de conformidad con la regla 101.4, del Reglamento del Personal, ya sea una asignación por un período fijo o un traslado por un período de duración indefinida, ha creado inseguridad para los funcionarios que son trasladados a lugares sobre el terreno sin garantías de retornar a la Sede u otros lugares de destino a ocupar un puesto adecuado. Por consiguiente, se debería recurrir de preferencia a la práctica de una asignación por un período fijo en vez de a la de un traslado por un período de duración indefinida.

Recomendación 5

Además de los estímulos actuales que alientan a los funcionarios a aceptar asignaciones en lugares de condiciones de vida difíciles, se podrían tener en cuenta las siguientes sugerencias en relación con la rotación del personal:

a) A un funcionario de la Sede que haya sido asignado a un lugar de destino sobre el terreno se le debería otorgar el subsidio por funciones especiales de inmediato y no seis meses después, como ocurre en la actualidad;

b) Una vez que un funcionario haya sido seleccionado para ocupar un puesto de categoría superior sobre el terreno se le debería ascender dentro de los seis meses siguientes, con los correspondientes ajustes de fecha de ejecución en el caso de los funcionarios que vayan a desempeñar funciones en lugares de destino difíciles o de condiciones de vida difíciles siempre y cuando hayan cumplido con todos los requisitos mencionados en su respectiva carta de nombramiento;

c) La Secretaría debería examinar periódicamente los efectos y resultados de los incentivos de movilidad aprobados en la resolución 44/198 de la Asamblea General e introducir los ajustes que estimara procedentes.

Recomendación 6

Con el fin de reducir al mínimo el problema de la pérdida del trabajo en el caso de los cónyuges de los funcionarios asignados a lugares de destino sobre el terreno, en particular los lugares de condiciones de vida difíciles, el Secretario General debería realizar esfuerzos encaminados a:

a) Permitir que ambos cónyuges trabajen en sus especialidades respectivas en el mismo lugar de destino con la salvedad de que ninguno de ellos tenga superioridad jerárquica sobre el otro;

b) Procurar que, en los casos en que la Secretaría no pueda dar cabida a ambos cónyuges, se hagan esfuerzos para asegurar un puesto de trabajo en otra organización de las Naciones Unidas o en una organización fuera de las Naciones Unidas.

Apéndice

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro 1

Movilidad del personal entre la Sede y las comisiones regionales

<u>Comisiones regionales</u>	<u>Movilidad desde la Sede hacia las comisiones regionales</u>	<u>Movilidad desde las comisiones regionales hacia la Sede</u>	<u>Ganancia neta</u>
SEDE	34	32	+2
CEPE	3	1	2
CESPAP	8	7	1
CEPAL	6	5	1
CEPA	7	11	-4
CESPAO	10	8	2

Fuente: Sede.

Cuadro 2

Tasa de vacantes de las comisiones regionales respecto de los puestos del cuadro orgánico y categorías superiores, 1985-1990

<u>Organizaciones</u>	<u>Puestos de plantilla con cargo al presupuesto ordinario</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>
		----- (Porcentajes) -----					
CEPE	128	7,0	11,7	19,5	18,8	13,5	1,5
CESPAP	201	5,6	13,9	18,8	18,4	10,3	7,1
CEPAL	201	6,2	28,1	29,4	28,1	12,7	2,6
CEPA	226	6,8	21,2	24,8	22,1	15,3	13,5
CESPAO	108	27,8	26,2	29,6	26,8	18,2	5,6

Fuente: A/C.5/43/1/Rev.1.

Cuadro 3

Distribución de funcionarios en la Sede y en los lugares de destino por grupos profesionales en las esferas de Procesamiento electrónico de datos, Asuntos jurídicos, Biblioteconomía, Política, Publicaciones

Lugares de destino	Procesamiento electrónico de datos	Asuntos jurídicos	Biblioteconomía	Política	Publicaciones
Santiago	5	1	2	0	2
Addis Abeba	0	0	2	0	0
Bagdad	2	0	0	2	0
Nairobi	0	0	1	1	1
Bangkok	4	0	3	1	0
Viena	1	13	1	1	0
Ginebra	30	7	17	51	9
Nueva York	58	57	58	193	34

Cuadro 4

Distribución de funcionarios en los lugares de destino y la Sede por grupos profesionales en las esferas de Administración, Ciencias Económicas, Ingeniería, Finanzas, Idiomas, Información, Ciencias, Ciencias sociales, Estadística

Lugares de destino	Administración	Ciencias Económicas	Ingeniería	Finanzas	Idiomas	Información	Ciencias	Ciencias Sociales	Estadística
Santiago	16	41	2	1	7	1	3	14	5
Addis Abeba	41	69	2	4	16	1	4	14	9
Bagdad	15	33	4	1	7	1	0	11	4
Nairobi	29	1	17	7	10	2	0	0	1
Bangkok	29	66	2	4	23	4	3	11	7
Viena	19	0	0	1	15	7	2	61	0
Ginebra	127	219	5	13	274	14	8	2	17
Nueva York	344	137	8	84	548	151	17	45	39

Fuente: Sede.
