

**HACIA UN NUEVO SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
PROFESIONAL EN LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS:
REQUISITOS PARA QUE SE APLIQUE CON ÉXITO**

Informe preparado por

Khalil Issa Othman

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1994**

Anexo

HACIA UN NUEVO SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL
EN LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS: REQUISITOS PARA QUE
SE APLIQUE CON ÉXITO

Informe preparado por

Khalil Issa Othman

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		4
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EJECUTIVAS		5
I. INTRODUCCIÓN	1 - 5	9
II. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	6 - 29	10
A. Comisión de Administración Pública Internacional	7 - 14	10
B. Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas	15 - 19	14
C. Organizaciones del sistema	20 - 29	15
III. EXPERIENCIA DE LA SECRETARÍA	30 - 65	17
A. Esfuerzos anteriores	31 - 46	17
B. El presente sistema	47 - 56	21
C. Presiones de la Asamblea General	57 - 65	23
IV. EL NUEVO SISTEMA PROPUESTO PARA LA SECRETARÍA ...	66 - 74	26
V. REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN EFICAZ DEL NUEVO SISTEMA	75 - 158	28
A. Requisitos fundamentales	79 - 102	29
1. Un sistema más amplio de responsabilidad y rendición de cuentas: el medio administrativo y de organización	79 - 91	29
2. Dedicación y apoyo del personal directivo y de la administración	92 - 94	32

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
3. Función crítica de los directores y supervisores	95 - 102	33
B. Elementos claves de la aplicación del sistema	103 - 136	35
1. Mandatos, declaraciones de intención, programas de trabajo y normas	103 - 111	35
2. Calificaciones, comparaciones, recompensas y sanciones	112 - 123	37
3. Gestión del desempeño profesional y responsabilidad por la aplicación del sistema	124 - 136	41
C. Limitaciones y ajustes	137 - 158	43
1. Capacitación	137 - 141	43
2. Oportunidad cronológica	142 - 147	45
3. Recursos	148 - 158	46
<u>Notas.</u>		49
<u>Anexo.</u>		56

SIGLAS

CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCA	Comité Administrativo de Coordinación
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DAG	Departamento de Administración y Gestión
DCI	Dependencia Común de Inspección
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OGRH	Oficina de Gestión de Recursos Humanos
OMM	Organización Meteorológica Mundial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EJECUTIVAS

En diciembre de 1993 la Asamblea General, en su resolución 48/218, pidió en términos inequívocos "el establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas a más tardar el 1° de enero de 1995". Además, especificó que este sistema debía incluir "la evaluación del desempeño de todos los funcionarios".

Las Naciones Unidas ha intentado evaluar el desempeño profesional de su personal durante muchos años, pero el personal, la administración y, en los últimos años, la Asamblea General, han manifestado firmes objeciones al proceso. La Dependencia Común de Inspección decidió investigar esta situación en respuesta a una solicitud de la Secretaría de las Naciones Unidas, las preocupaciones manifestadas por los Estados Miembros en la Asamblea General a fines de 1993, y como parte de los constantes trabajos de la Dependencia sobre cuestiones de rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría y en el sistema de las Naciones Unidas.

El objetivo de este informe es poner de manifiesto los problemas clave y las lecciones que ha enseñado la experiencia anterior, y determinar las medidas necesarias para contribuir a garantizar que el nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional de la Secretaría proporcione por fin el sistema eficaz que las Naciones Unidas tanto necesitan.

La evaluación del desempeño profesional es compleja y difícil, pero durante el último decenio muchas organizaciones han adquirido duras experiencias sobre lo que funciona y lo que no funciona, y han conseguido progresos considerables hacia el establecimiento y la utilización de sistemas basados en el desempeño profesional. Sin embargo, la Secretaría de las Naciones Unidas no ha participado en este proceso.

Durante los últimos 17 años, el Inspector descubrió que en la Secretaría se habían realizado cinco intentos distintos de crear un sistema sólido de evaluación del desempeño. Sin embargo, pese a algunas mejoras conseguidas en el sistema, todos los sistemas fracasaron porque la Secretaría no supo aplicarlos con éxito. Se ha dedicado mucho tiempo y esfuerzo a preparar documentos sobre la evaluación del desempeño profesional. Desgraciadamente, el sistema sólo cubre las apariencias de evaluar el desempeño, como han reconocido abiertamente muchas de las personas que han participado en el proceso a lo largo de los años.

Todos los esfuerzos realizados por la Secretaría para evaluar el desempeño profesional, anteriormente y en la actualidad, fracasaron porque se medía subjetivamente las características y los rasgos del personal en vez de su rendimiento y el trabajo desempeñado. El sistema, tal como se aplica actualmente, no solamente da calificaciones vagas, sino que también otorga calificaciones de "excelente" o "muy bueno" a casi todo el personal. Esto convierte al sistema en inoperante a fines de promoción, colocación y otros fines de promoción de las perspectivas de carrera. A lo largo de sus carreras, los funcionarios tienen ocasionales ascensos e incrementos periódicos de sueldo por antigüedad, independientemente del trabajo que realmente desempeñan.

Este sistema es disfuncional. No prevé recompensas o reconocimiento para el desempeño excepcional, ni sanciones y medidas de corrección para el personal ineficaz, mediocre o apático.

El intento de fondo más reciente por cambiar el sistema de evaluación del desempeño en la Secretaría tuvo lugar hace un decenio. Ha sido necesario que la Asamblea General presionara constantemente, desde 1986 y con la culminación en el plazo de enero de 1995 mencionado antes, para obligar a establecer un nuevo sistema. La Secretaría está ahora preparándose, por sexta vez, para ponerlo a prueba y establecerlo.

En estos momentos se ejercen fuertes presiones sobre todas las organizaciones internacionales, y por supuesto sobre todas las organizaciones públicas, para que rindan y utilicen bien sus escasos recursos. En los informes de la Asamblea General, el Secretario General y recientemente en los de la DCI y en otros se ha hecho hincapié repetidamente desde 1992 en que las Naciones Unidas deben sustituir con urgencia sus viejas rutinas burocráticas por un ambiente mucho más dinámico y responsable. Cabe decir esto en particular en unos momentos en que la Organización tiene que desempeñar en el mundo entero más tareas a gran escala y de vida o muerte, en un momento de agitados cambios políticos, económicos y sociales.

El Inspector cree que las organizaciones, al igual que las personas, deben luchar para adquirir experiencia a partir de sus errores. Una evaluación del desempeño y una gestión de la actuación profesional sólidas y transparentes son elementos claves para aumentar la eficacia de las Naciones Unidas y promover la credibilidad de la Organización. Tras haber fracasado anteriormente en la aplicación de tal sistema, ahora la Secretaría debe demostrar de manera convincente que, en esta ocasión, puede hacer del rendimiento de cuentas y el desempeño profesional de alta calidad prioridades operacionales cotidianas en toda la Organización y aplicarlos.

El nuevo sistema de evaluación del desempeño tiene importancia sobre todo en tanto que: a) componente central de un nuevo sistema de rendición de cuentas y obligaciones; b) medio para cambiar el carácter básico de las relaciones entre supervisor y personal, y c) por encima de todo, medio para conseguir un cambio fundamental en el ambiente organizacional en toda la Secretaría de las Naciones Unidas. De acuerdo con el antiguo sistema de evaluación del desempeño, el buen o mal desempeño simplemente no tenía consecuencias. Ahora, el desempeño, los resultados y el cumplimiento de los mandatos y objetivos de los programas deben convertirse en los elementos centrales del trabajo del personal a todos los niveles.

Recomendación 1. Para establecer y mejorar constantemente el nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional, el Secretario General y la Asamblea General deben vigilar muy atentamente el desarrollo y la aplicación del nuevo sistema, en particular en sus primeras etapas (párrs. 89 a 91, 135 y 136). También deben ocuparse de que el sistema incluya las siguientes condiciones de éxito.

Recomendación 2. Para garantizar el pleno compromiso que requiere un cambio importante de tal índole en el ambiente de organizacional, el Secretario General debería:

a) Tomar medidas decididas para instalar, aplicar y mejorar constantemente el nuevo sistema general de rendición de cuentas y obligaciones, que es esencial para apoyar el buen funcionamiento del nuevo sistema de evaluación del desempeño (párrs. 79 a 89);

b) Garantizar un compromiso y un apoyo muy claros y constantes por parte de los niveles superiores de la administración para con el nuevo sistema de evaluación del desempeño, sobre todo para superar los malos antecedentes de los anteriores intentos de establecer distintas evaluaciones del desempeño, y la comprensible actitud negativa del personal (párrs. 92 a 94);

c) Establecer directrices y funciones claras para todos los administradores y supervisores en toda la Secretaría, además de impartirles formación especial para que puedan desempeñar con eficacia sus nuevas responsabilidades críticas en la planificación del trabajo, el diálogo constante con el personal, la creación de un ambiente orientado hacia los resultados, y la gestión de los recursos humanos y financieros que se les encomiendan (párrs. 95 a 102).

Recomendación 3. Para aplicar de manera adecuada los elementos técnicos claves del nuevo sistema de evaluación del desempeño en toda la Secretaría, el Secretario General debe:

a) Dar prioridad especial a la tarea, difícil pero esencial, de establecer un sistema integrado que vincule los mandatos, objetivos, estrategias, programas de trabajo y acuerdos y normas individuales sobre el desempeño del personal como base para una sólida evaluación del desempeño del personal y para una mayor eficacia en la ejecución general de los programas: es necesaria una declaración del Secretario General al respecto (párrs. 103 a 111);

b) Garantizar que las calificaciones sean objetivas, transparentes, distintas y justas, y que se preste especial atención al personal en período de prueba, hacer que los nuevos informes de evaluación del desempeño sean la consideración clave para las decisiones sobre colocación y promoción y responder al llamamiento de la Asamblea General de que se impongan firmes sanciones a quienes desempeñen un trabajo mediocre (párrs. 112 a 123);

c) Establecer una dependencia oficial, que funcione a tiempo completo para que realice el proyecto de alta prioridad y gestión a gran escala que sin duda representa el sistema de evaluación del desempeño profesional y que lleve a cabo tareas de gestión de la actuación profesional y de mejoramiento del sistema en el futuro, entre ellas la de presentar informes anuales a la Asamblea General de conformidad con lo que se solicitó pero no se aplicó (párrs. 124 a 136).

Recomendación 4. Para que se pueda introducir el nuevo sistema de evaluación del desempeño en un ambiente organizacional que en estos momentos está claro que no está preparado para ello, la Asamblea General y el Secretario General deben plantearse la posibilidad de:

a) Revisar y ampliar los planes de formación del personal para que el nuevo sistema garantice que todo el personal de la Secretaría entiende el nuevo sistema y está preparado para su introducción, en vez de seguir con las prisas

actuales por terminar la formación en diciembre de 1994 sin suficientes recursos (párrs. 137 a 141);

b) Sobre la base de las difíciles experiencias de otras organizaciones, y reconociendo el cambio drástico que representa el nuevo sistema en el ambiente organizacional de las Naciones Unidas, hacer de 1995 un año de transición para la introducción del nuevo sistema, para que pueda establecerse lo más sólidamente posible, sobre todo dado que requiere apoyo de otros elementos todavía no determinados de la rendición de cuentas y las obligaciones (párrs. 142 a 147);

c) Proporcionar los recursos financieros adicionales que requiere el nuevo sistema, lo que podría hacerse aplazando temporalmente los incrementos salariales del personal para destinarlos a los urgentes objetivos de formación mencionados antes, y en el futuro otorgar estos incrementos (y congelar futuros fondos destinados a la formación de la administración y/o consiguiendo ahorros) de conformidad con el principio basado en el desempeño, solamente a aquellos para quienes inicialmente se establecieron (párrs. 148 a 158).

"Contratar es la decisión más importante que toma el administrador de actividades profesionales, despedir y tomar medidas disciplinarias son las medidas más dolorosas, pero quizá la más difícil sea la de hacer la evaluación del desempeño."¹

I. INTRODUCCIÓN

1. En diciembre de 1993, la Asamblea General dio órdenes desacostumbradamente explícitas a la Secretaría. En una resolución aprobada a continuación de su examen del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, y en una sección titulada "Mejoramiento de la gestión de las Naciones Unidas", declaró lo siguiente:

"4. Hace suyas las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación sobre el establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas a más tardar el 1° de enero de 1995, según lo indicado en los párrafos 243 a 245 de su informe;

5. Pide al Secretario General que incluya en el sistema de obligaciones de rendición de cuentas los siguientes elementos, teniendo presentes las experiencias pertinentes recogidas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas:

a) El establecimiento de responsabilidades claramente definidas en materia de ejecución de programas, incluso indicadores de la ejecución como medida de control de calidad;

b) Un mecanismo encaminado a garantizar que los directores de programas sean responsables de la gestión eficaz del personal y los recursos financieros que se les asignan;

c) La evaluación del desempeño de todos los funcionarios, incluso los de categoría superior, mediante objetivos e indicadores del desempeño;

d) La capacitación eficaz del personal en materia de obligaciones financieras y administrativas;

6. Pide también al Secretario General que le presente, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, por conducto del Comité del Programa y de la Coordinación y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, un informe sobre el establecimiento del sistema."²

2. La Dependencia Común de Inspección se ha ocupado desde hace mucho tiempo del tema del desempeño profesional y la rendición de cuentas, en particular en sus muchos informes sobre sistemas internos de evaluación y presentación de informes³. Más recientemente, en septiembre de 1993⁴ publicó un informe sobre rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas (citado en la resolución supra y que todavía tiene ante sí la Asamblea General). Además, la Dependencia está terminando un informe sobre rendición de cuentas y supervisión en todo el sistema de las Naciones Unidas. El programa de trabajo de la DCI para 1994 también incluye un informe recién publicado sobre gestión de los recursos humanos, rendición de cuentas y adelanto de la mujer en la

Secretaría de las Naciones Unidas⁵. Otros dos estudios de la DCI que están realizándose actualmente se ocupan de los procedimientos de contratación, promoción y colocación en las Naciones Unidas, y de las relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas.

3. El Inspector emprendió este estudio a) porque la evaluación del desempeño profesional es un componente sumamente importante del sistema general de rendición de cuentas y obligaciones en la Secretaría; b) como consecuencia de una solicitud de la Secretaría de las Naciones Unidas de que se llevase a cabo este estudio, y c) porque en la Asamblea General, a fines de 1993, algunas delegaciones de Estados Miembros manifestaron graves preocupaciones sobre la situación y sobre lo inadecuado de los procesos de evaluación del desempeño en la Secretaría.

4. El objetivo de este estudio, en particular a la luz de la experiencia pertinente y positiva de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, es empezar por examinar las anteriores experiencias de la Secretaría en la evaluación de desempeño. El Inspector subraya las medidas que se requieren para garantizar que, esta vez, el nuevo sistema se aplique de tal manera que asegure el establecimiento del sistema de evaluación del desempeño eficaz y plenamente operacional que tanto necesitan las Naciones Unidas.

5. El Inspector estudió la documentación disponible sobre procesos anteriores, presentes y propuestos de evaluación del desempeño en la Secretaría. Examinó muchos artículos e informes sobre cuestiones, problemas y experiencias de evaluación del desempeño de fuentes interiores al sistema de las Naciones Unidas y ajenas a él. Debatió el tema con altos funcionarios de la Secretaría y de otras organizaciones, con el personal y representantes del personal y con funcionarios bien informados en asuntos de secretarías entre organismos, otras organizaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones del sistema. Además, hizo una investigación detallada de más de 100 expedientes de funcionarios de la Secretaría en Ginebra para evaluar las pautas y los problemas del vigente sistema de evaluación del desempeño. Desea dar las gracias a todos aquellos que aportaron sus ideas y experiencias.

II. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

6. Los esfuerzos para adoptar un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional en la Secretaría de las Naciones Unidas tienen la ventaja de tener lugar cuando el sistema de las Naciones Unidas ya ha adquirido una larga y difícil experiencia. En este capítulo se resumen tres importantes fuentes de experiencia para el nuevo sistema de la Secretaría.

A. Comisión de Administración Pública Internacional

7. La Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) señaló en un informe reciente que:

"Quizás no haya otra esfera de la gestión de los recursos humanos sobre la cual se haya escrito o dicho más que la de la gestión de la actuación profesional, es decir, las cuestiones afines de cómo evaluar o cuantificar la actuación profesional de un funcionario en forma precisa y objetiva, y de cómo utilizar esa información para mejorar la eficacia individual y de la Organización."⁶

8. La CAPI debe saber lo que dice. Ha venido preparando informes y análisis sobre este tema en el sistema de las Naciones Unidas durante los últimos 15 años. Entre estos informes se cuentan un primer estudio amplio sobre técnicas de evaluación del desempeño profesional en el sistema, y la determinación de principios iniciales en 1980. (La Asamblea General habla de "evaluación del desempeño", mientras que la Secretaría llama a este nuevo proceso el "sistema de evaluación del rendimiento". El Inspector utiliza estos términos indistintamente en este informe, y en el contexto más amplio de "gestión de la actuación profesional" definido por la CAPI supra.)

9. La CAPI realizó nuevos estudios de políticas, formas y cuestiones relativas a la evaluación del desempeño profesional. En 1987, publicó una declaración más completa de principios y directrices conexos para la evaluación del rendimiento. Posteriormente ha empezado a examinar el mejoramiento de la motivación y la productividad y la relación entre la evaluación del desempeño y el reconocimiento del mérito⁷.

10. Quizás el informe más útil de la CAPI fue el que publicó en marzo de 1993. Es de lectura obligada para cualquiera que quiera comprender el carácter complejo de las cuestiones, los sistemas y los problemas que plantea la evaluación del desempeño profesional en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas. En el informe se resumió la situación imperante en las organizaciones del sistema, a la luz de los 11 principios y directrices que estableció en 1987⁸. (Además, la CAPI proporcionó información sobre prácticas de evaluación del rendimiento en otras organizaciones públicas internacionales, administraciones públicas nacionales y sobre sistemas y tendencias en el sector privado.⁹)

11. A continuación, la CAPI analizó problemas recurrentes relativos a la gestión de la actuación profesional, conjuntamente con conclusiones y con un plazo recomendado para las medidas que se habían de tomar en el futuro. En esta última sección, la CAPI también identificó y discutió algunas maneras de hacer frente a determinados problemas recurrentes:

Cuestión No. 1: Cómo eliminar la presión de las evaluaciones de la actuación profesional: creación de sistemas de apoyo (es decir, marco de gestión general integrado y vinculaciones con otros componentes: promoción de las perspectivas de carrera y planificación; formación; colocación, etc.).

Cuestión No. 2: Cómo lograr que los administradores consideren con más seriedad la evaluación de la actuación profesional (mediante la inclusión de este tema en los planes de trabajo de los administradores y mediante la evaluación de su rendimiento como administradores).

Cuestión No. 3: Distinción más eficaz de los distintos niveles de actuación profesional (que es el talón de Aquiles de muchos sistemas - por consiguiente, aplicar con coherencia las calificaciones por grupos).

Cuestión No. 4: Determinación de consecuencias más significativas para los diferentes niveles de actuación profesional: igualdad versus diferenciación (sistema de pago por rendimiento o pago basado en el mérito; debe recompensarse la actuación excelente, e identificarse y encarar la actuación insatisfactoria)¹⁰.

12. En otro estudio importante de la CAPI publicado en junio de 1993 se restableció la lista de principios de 1987, basada en el análisis supra y que tenía por objeto hacer hincapié suficientemente en los sistemas que funcionaban bien, concentrarse en los problemas de su aplicación y poner de manifiesto las tendencias emergentes en una esfera en rápida evolución. Los principales nuevos elementos incorporados son los siguientes:

"a) Un acento más firme en la importancia de un medio directivo en que se asigne importancia a la actuación profesional, donde los funcionarios superiores den la tónica en cuanto a fortalecer la credibilidad de la gestión y evaluación de esa actuación;

b) Un mayor hincapié en la necesidad de plena transferencia y comprensión del sistema en todos los niveles;

c) Una insistencia más firme en la necesidad de una evaluación objetiva y rigurosa de la actuación profesional en todos sus niveles;

d) La introducción del concepto de competencia (es decir, nivel genérico de conocimiento, aptitud y capacidad aplicable a cada grupo de puestos) como complemento de los sistemas de evaluación de la actuación profesional basados en el desempeño de tareas."¹¹

13. El Inspector desea añadir otra cita más de la CAPI, los principios para la gestión de la actuación profesional presentados en mayo de 1994, que constituyen la manera más sucinta de determinar las cuestiones clave que entraña una buena evaluación de la actuación profesional:

"Principios relativos a los objetivos de la evaluación de la actuación profesional"

Principio 1. La evaluación de la actuación profesional es un instrumento de gestión, pero no un sucedáneo de la buena gestión.

Principio 2. Antes de seleccionar o elaborar un sistema de evaluación de la actuación profesional, deben formularse los objetivos que la Organización persigue con dicha evaluación; el proceso y los procedimientos empleados deben ser coherentes con dichos propósitos.

Principio 3. Las finalidades de la evaluación de la actuación profesional deben ser claramente entendidas por todos los interesados.

Principio 4. La gestión y la evaluación de la actuación profesional deben ser importantes y significativas para el personal directivo y los supervisores.

Principio 5. En la medida de lo posible, las evaluaciones deben basarse en tareas objetivas relacionadas con las funciones asignadas que sean importantes para el funcionamiento eficaz y eficiente de la Organización. Cuando sea factible, este proceso debe ser apoyado por el desarrollo de actitudes aplicables al grupo de puestos en que se encuadra el trabajo del funcionario.

Principios relativos a los procedimientos de evaluación de la actuación profesional

Principio 6. Acorde con las finalidades que se persigan, el proceso de evaluación de la actuación profesional debe ser lo más sencillo posible.

Principio 7. El supervisor debe establecer las normas de actuación profesional y las prioridades de cada función y tarea y comunicarlas al funcionario al comienzo del período de evaluación.

Principio 8. El sistema de evaluación de la actuación profesional debe estructurarse de manera que permita una clara comunicación entre los funcionarios y los supervisores acerca de la actuación esperada y la real.

Principio 9. Las calificaciones de la actuación profesional deben aplicarse en forma efectiva y precisa.

Principio 10. En la medida de lo posible, el momento de la evaluación debe corresponder a las finalidades a que se ha destinado.

Principio 11. Debe existir un proceso automático de examen y aprobación de las calificaciones de la actuación profesional, pero, como norma, las calificaciones propiamente dichas no deben ser impugnables ni estar sujetas a procedimientos o reclamación. Al mismo tiempo, es importante garantizar el respeto de las garantías legales a que tiene derecho el funcionario en casos de presunta discriminación o incumplimiento de los procedimientos establecidos.

Principio 12. Los distintos niveles de actuación profesional deben producir consecuencias que sean conocidas por los supervisores y el personal."¹²

14. El Inspector vuelve a muchos de estos puntos importantes en el capítulo V de este informe, en el que examinan los requisitos para la aplicación con éxito del nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional en la Secretaría. Cuando se estaba terminando este informe, la CAPI estaba tratando más detenidamente las cuestiones de gestión de la actuación profesional en su 40° período de sesiones, en junio-julio de 1994¹³.

B. Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas

15. El Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones de Personal y Cuestiones Administrativas Generales) (CCCA) del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) ha venido examinando cuestiones relativas a la evaluación del rendimiento profesional durante casi tanto tiempo como la CAPI. Gran parte del trabajo de esos dos órganos se ha interrelacionado estrechamente, pese a reflejar las diferentes funciones de cada uno (el CCCA está integrado por representantes de organizaciones del sistema, mientras que la CAPI es un órgano técnico independiente con responsabilidades para todo el sistema). Por ejemplo, el CCCA se creó en 1981 como una de las partes que trabajaban en la evaluación de la actuación profesional con objeto de examinar un documento de la CAPI y determinar la posición de las organizaciones para seguir debatiendo el tema¹⁴.

16. Desde entonces, el CCCA continúa su labor, en particular en debates de formación para la evaluación de la actuación profesional. Durante el verano de 1993, el CCCA lanzó una nueva iniciativa que se debatió dentro del CAC y posteriormente con la CAPI a fines de 1993 y a principios de 1994. La iniciativa y la estrategia tiene por objeto "mejorar la eficacia y la rendición de cuentas" en el sistema de las Naciones Unidas, fortalecer la competencia administrativa de las organizaciones y hacer hincapié en que

"el elemento clave de todas las propuestas es crear conciencia sobre la gestión de la actuación profesional."¹⁵

17. El CCCA observó que la experiencia de los Estados miembros había demostrado claramente que las competencias de gestión eran fundamentales para un riguroso sistema de revisión de la actuación profesional para los administradores, conjuntamente con el desempeño de trabajos y tareas. Los principios que encontró pertinentes para la evaluación de la actuación profesional de los administradores en todo el sistema fueron los siguientes:

a) La evaluación rigurosa de la actuación profesional de los administradores, como elemento crítico de la gestión de la actuación profesional, incluido un sistema eficaz que relacione la actuación con el pago;

b) El compromiso a los más altos niveles de la administración con el establecimiento de sistemas de evaluación de la actuación profesional de esa índole;

c) Una evaluación a nivel de la administración basada en objetivos predeterminados y orientados hacia los resultados o el producto y las competencias administrativas necesarias;

d) decisiones sobre la relación entre actuación profesional y pago, situación contractual, promoción, formación y fomento de las perspectivas de carrera basados en la evaluación del desempeño.

18. El CCCA sugiere que se evalúen cinco niveles de actuación profesional. Para evitar incoherencias "políticas" o de otra índole en las calificaciones, el CCCA también sugirió nuevos enfoques para garantizar en mayor medida la objetividad y la transparencia en la evaluación del rendimiento, conjuntamente o en combinación: autoevaluación, evaluación por los pares, evaluación por los

supervisores, evaluación por los subordinados para determinadas competencias de supervisión y/o examen por una junta o comité de examen del rendimiento¹⁶.

19. Las propuestas del CCCA se debatieron en su 18° período de sesiones (que incluyó un simposio sobre gestión de la actuación profesional y varios documentos de antecedentes¹⁷), se presentaron a la CAPI en febrero-marzo de 1994, y en junio de 1994 seguían siendo objeto de debate.

C. Organizaciones del sistema

20. El informe de marzo de 1993 de la CAPI, que ya se mencionó anteriormente, contiene considerable información sobre las medidas que han venido tomando las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para mejorar sus procesos de evaluación de la actuación profesional. La CAPI hace hincapié no solamente en la complejidad de los enfoques que se utilizan, sino también en su diversidad.

21. La CAPI llegó a la conclusión de que aunque por lo general los planes de evaluación del desempeño profesional de las organizaciones eran sólidos, presentaban problemas en distintos momentos de su aplicación, lo que podía constituir una tentación para inacción. Sin embargo la CAPI observó que el examen y la evaluación de los sistemas es un proceso esencial y constante. Por consiguiente, trató distintas maneras de hacer frente a los problemas recurrentes, como se expone en la sección A supra.

22. El informe de la CAPI llegó a la conclusión de que la mayoría de los planes de evaluación del desempeño del sistema de las Naciones Unidas "se basan en las tareas y en el rendimiento profesional", en contraste con organizaciones tales como la Secretaría de las Naciones Unidas que está utilizando sistemas basados más bien en "cualidades personales o de conducta profesional". En el informe se señaló que muchas organizaciones están examinando y revisando sus sistemas, y que las experiencias son diversas. Al parecer, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, y tanto en el sector privado como en el público, las organizaciones tienden hacia un enfoque híbrido, que cuenta con planes de trabajo determinados y objetivos acordados (el enfoque del establecimiento de objetivos) pero que también incluyen el concepto de "competencias" (es decir, cualidades que realzan la actuación real)¹⁸.

23. El Inspector mantuvo conversaciones oficiosas con 10 organizaciones del sistema en Europa y Nueva York, que confirmaron que la pauta señalada antes también rige en los organismos: problemas, iniciativas y ajustes en un proceso constante y en evolución para mejorar sus sistemas de evaluación del rendimiento. Como descubrió la CAPI, parece que en la actualidad la mayoría de las organizaciones realizan considerables esfuerzos para mejorar estos sistemas.

24. Al Inspector le sorprendieron en especial los progresos conseguidos en los últimos seis años por tres programas y fondos de las Naciones Unidas ubicados en Nueva York: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Cada uno de ellos ha hecho un esfuerzo importante por reestructurar y dar prioridad mayor y constante al mejoramiento de su sistema de evaluación del desempeño profesional, hacer hincapié en el

rendimiento y en los resultados en las evaluaciones individuales e impartir una formación completa al personal y a los supervisores para utilizar el sistema.

25. Estas tres organizaciones, como partes que son de las Naciones Unidas, todas ellas con sede en Nueva York y con operaciones en todo el mundo, tienen importantes características en común con la Secretaría de las Naciones Unidas. Sobre todo teniendo en cuenta que las tres han hecho esfuerzos recientes para reformar sus sistemas, reevaluarlos y seguir mejorándolos. La Secretaría de las Naciones Unidas podría aprender mucho de sus experiencias respectivas.

26. El UNICEF ha venido tratando de conseguir un sistema adecuado de evaluación del rendimiento desde el decenio de 1970, y estableció un grupo de tareas para preparar y poner a prueba un nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional que introdujo en 1989. Este sistema hace hincapié en particular en las vinculaciones con la gestión general y la planificación de los trabajos del UNICEF y con el rendimiento organizacional, y en el constante diálogo activo y profesional; en la formación del personal y los administradores; y en descripciones sucintas de los logros del personal¹⁹. El UNICEF ha hecho una evaluación importante de su sistema para mejorar su funcionamiento.

27. El PNUD también preparó un nuevo sistema de examen y evaluación de la actuación profesional en 1987, lo puso a prueba a título experimental en 1989 y lo aplicó para todo el sistema del PNUD en 1990 y 1991. En 1992 un grupo de tareas conjunto entre el personal y la administración realizó un examen amplio del sistema de evaluación del rendimiento y señaló que "quizás constituía el mayor cambio conseguido en toda la historia de las relaciones entre el personal y la administración del PNUD". El Administrador del PNUD informó al personal en julio de 1993 acerca de las decisiones tomadas sobre la evaluación, en las que se recomendaba fortalecer dos esferas principales: la rendición de cuentas de la administración en el ámbito de la estrategia de los recursos humanos del PNUD, y varios cambios en el diseño. El Administrador hizo hincapié en que el sistema sigue siendo muy importante para la administración óptima de los recursos humanos del PNUD, y ahora se están preparando directrices para revisarlo²⁰.

28. En 1988, el FNUAP había encargado a McKinsey and Co. que llevase a cabo un examen organizacional: uno de los resultados del examen fue la recomendación de que se introdujese un nuevo sistema evaluación del rendimiento del personal. En 1991, el FNUAP aplicó el sistema de examen y evaluación de la actuación profesional. Al igual que con el proceso que tuvo lugar en el PNUD, el sistema del FNUAP requiere una evaluación anual de la actuación profesional de todos los funcionarios, incluidos los administradores de categoría superior. Hace hincapié en el fortalecimiento del diálogo entre el supervisor y el funcionario y en garantizar unas pautas coherentes para toda la organización mediante un proceso de revisión de la gestión; también sirve como el principal canal para organizar los trabajos del Fondo para aplicar su mandato. La experiencia general del FNUAP ha sido positiva en general, opinión que apoyó la revisión hecha en junio de 1992 del proceso del examen por un grupo de trabajo del Consejo de Personal. Pese a esto, en 1993 se hicieron algunos ajustes de escasa importancia al formato de evaluación y se ha impartido más formación que a su vez debe llevar a mejoras en el sistema y su proceso.

29. En la Organización Meteorológica Mundial (OMM), que es una de las organizaciones más pequeñas del sistema de las Naciones Unidas, con 360 funcionarios del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales, éste es el segundo año de aplicación de un sistema de informe sobre la evaluación de la actuación profesional que sigue las directrices de la CAPI. Un comité integrado por representantes del personal y de la administración examinó todos los aspectos del sistema y decidió introducirlo en el contexto de la organización. Abarca a todo el personal, desde los directores hacia abajo. La OMM examinó especialmente la posibilidad de impartir formación a los supervisores y administradores en la aplicación del sistema. La OMM sigue supervisando la aplicación del sistema y evaluando su repercusión, y la opinión predominante es que funciona bien y que está siendo aplicado en un ambiente favorable.

III. EXPERIENCIA DE LA SECRETARÍA

30. Mientras que el resto del sistema de las Naciones Unidas ha venido avanzando a lo largo del último decenio para mejorar sus sistemas de evaluación de la actuación profesional, la Secretaría de las Naciones Unidas se ha visto atrapada en la urdimbre del tiempo. En las siguientes secciones se resumen brevemente las medidas tomadas en cuanto a creación de sistemas, los problemas del sistema de la Secretaría que se han manifestado en el último decenio y las presiones de la Asamblea General desde 1986 para que se reformara el sistema.

A. Esfuerzos anteriores

31. Se ha recabado información sucinta sobre los anteriores sistemas de evaluación de la actuación profesional de la Secretaría en informes de oficiales de personal aparecidos en publicaciones del personal de la Secretaría, que se han mantenido vigilantes en esta cuestión. Los antecedentes muestran un reconocimiento continuo de los problemas, pese a que ha habido constantes intentos infructuosos de establecer un sistema eficaz.

32. La regla 112.6 del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, acerca de "Informes sobre servicios y conducta" dice que:

"Los servicios y la conducta de un funcionario cuyo sueldo sea inferior al de la categoría de Director (D-2) serán objeto de informes preparados de tiempo en tiempo por los superiores jerárquicos del funcionario. Estos informes, que se comunicarán al interesado, pasarán a formar parte de su expediente permanente."

33. En 1956, la Oficina de Personal observó que se había puesto en su conocimiento que "no todos los funcionarios conocen los procedimientos que rigen los informes periódicos sobre su desempeño profesional". Se publicaron instrucciones revisadas en las que se pedían evaluaciones cada dos años para el personal con nombramientos ordinarios o permanentes, además de informes provisionales cuando el funcionario era trasladada a un nuevo puesto, o los supervisores se marchaban, o cuando había motivos para tomar medidas disciplinarias o para retirar aumentos de sueldo dentro de las categorías. Los formularios (diferentes para diferentes tipos de personal) añadían una serie de

casillas relativas a diversos aspectos de la actuación profesional del funcionario, y era necesario que el funcionario viera el informe antes de que se terminara (y podía impugnarlo, en parte o en su totalidad, para que lo investigara el jefe del Departamento)²¹.

34. En 1977, más de 20 años después, la Oficina de Servicios de Personal informó de que el sistema de 1956 "había sido objeto de numerosas críticas por parte del personal, los supervisores y la administración". Un grupo de tareas entre departamentos y un grupo de trabajo del Comité Consultivo Mixto examinaron muchos otros sistemas y celebraron extensas consultas para desarrollar un nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional.

35. El nuevo sistema tenía un único formulario de calificación para todo el personal, requería que el primer supervisor añadiera comentarios a su calificación, permitía al funcionario (no al supervisor, como anteriormente) describir el trabajo realizado, y eliminaba varios apartados especialmente subjetivos tales como "juicios" (pero añadía otros como "capacidad para trabajar independientemente" y "capacidad para negociar o convencer"). Además, añadía un sistema más complicado de impugnación ante un grupo de examen, y establecía un diálogo entre el funcionario y el primer supervisor.

36. Los oficiales de personal consideraban que el nuevo sistema llevaría a un sistema más eficiente y justo, permitiría una evaluación del desempeño más precisa y objetiva y establecería una base mejor para las perspectivas de carrera. Además, esperaban que garantizara la participación del funcionario en el procedimiento de revisión y que haría más difícil presentar informes superficiales o poco precisos²².

37. Desgraciadamente, dos años más tarde oficiales de personal bien informados empezaron a hacer duras críticas. Señalaron que, de acuerdo con el nuevo sistema, "... el porcentaje de desempeño excelente o muy bueno ha aumentado del 92% al 94%" y manifestaron que tales estadísticas "desacreditaban completamente el sistema de evaluación del desempeño profesional de las Naciones Unidas y lo convertían en totalmente inoperante e indigno de crédito", lo que tenía ventajas para el personal mediocre e iba en detrimento del personal realmente sobresaliente²³.

38. En julio de 1983, volvió a cambiarse el sistema, en consulta con el personal, para simplificar la forma y modificar los procedimientos, a la vez que para:

"garantizar una evaluación justa, coherente y objetiva de la actuación profesional del funcionario y de sus capacidades, y para promover un diálogo constante y constructivo sobre su desempeño en el trabajo entre el funcionario y los supervisores ..."²⁴

39. En las instrucciones revisadas se hizo hincapié en la importancia de mantener un diálogo constante que permitiera que el sistema de evaluación de la actuación profesional sirviera como base para un sistema general de promoción de las perspectivas de carrera. Las instrucciones ampliaron el período sobre el que se presentaba el informe a tres años para el personal con nombramientos permanentes, ordinarios y por tiempo indefinido y, y añadieron nuevos períodos de tiempo para el personal a plazo fijo (cada tres años o cada vez que hubiese de renovarse el contrato) y para el personal en período de prueba (anualmente o

a la terminación del período de prueba). Se introdujo un nuevo formato de presentación del informe, se hizo hincapié en la importancia de la función del oficial que presentaba el informe y se hizo más complicado el procedimiento de impugnación. La Oficina de Servicios de Personal tenía que supervisar el sistema y garantizar que se aplicara con eficacia, para determinar si se necesitaban cambios o mejoras²⁵.

40. Sin embargo, en septiembre de 1983, en un memorando entre oficinas dirigido por el Jefe de los Servicios de Personal a los jefes de los departamentos sobre un posible sistema de promoción de las perspectivas de carrera se señaló que no se había llevado a cabo un estudio a fondo sobre la eficacia o falta de eficacia del sistema vigente de evaluación de la actuación profesional, aunque servía de base para importantes decisiones administrativas sobre renovación del contrato, ascensos, colocación, rescisión de contratos y aumentos de sueldos dentro de las categorías. En el documento se señaló que la mayoría de los funcionarios encontraban el sistema insatisfactorio porque:

a) Muchos supervisores no mantenían un diálogo, sino que se limitaban a una conversación antes de preparar el informe periódico, lo que suponía una sorpresa para el funcionario;

b) La calificación se dejaba en gran medida a discreción de los supervisores, con grandes variaciones según la severidad con que el supervisor diera las calificaciones;

c) Rellenar el formulario llevaba mucho tiempo, y las impugnaciones todavía más, lo que llevaba a los supervisores a dar buenas calificaciones incluso cuando pudieran no estar justificadas;

d) Dado que las calificaciones solían estar infladas (volvió a mencionarse la cifra de 1978 según la cual el 94,4% del personal figuraba como muy bueno o excelente), el informe sobre la actuación profesional no era un instrumento digno de crédito;

e) No había sistema de supervisión o programa de formación para garantizar que los supervisores calificaban a sus subordinados objetiva y justamente;

f) Las evaluaciones de la actuación profesional no parecían vincularse con recompensas o sanciones, de manera que quienes tenían un buen desempeño podrían verse desalentados, mientras que quienes lo tenían malo no encontrarían razón para cambiar de comportamiento.

41. En el documento de trabajo se pidió que se hicieran evaluaciones más frecuentes, se tomaran medidas para fomentar el diálogo constante, se evaluara mejor la actuación profesional de los funcionarios y los puntos fuertes y débiles, se estableciera una supervisión más activa de las evaluaciones del desempeño realizadas por los oficiales de personal para garantizar la objetividad de conformidad con las normas y los procedimientos establecidos, y se estableciera un claro vínculo entre la actuación profesional y las recompensas y las sanciones²⁶.

42. Pese a estas duras críticas, un estudio del sistema de informes sobre la evaluación de la actuación profesional realizado en 1984 por recomendación del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración sólo llevó a revisiones de poca importancia. Se limitó a consolidar las disposiciones del sistema, y aclaró las relativas a la creación de un grupo de impugnación²⁷. El sistema de evaluación del desempeño profesional establecido en 1983-1984 sigue todavía vigente, porque no se hicieron nuevas revisiones hasta que comenzaron los actuales trabajos de reforma, en 1993. Sin embargo, hubo dos intentos fracasados de rectificar la situación. Del primero de ellos se trata en esta sección, y del segundo, realizado en respuesta a presiones de la Asamblea General, se trata en la sección C infra.

43. En julio de 1987, un grupo de trabajo sobre un nuevo sistema de información acerca de la evaluación de la actuación profesional criticó el actual sistema por su "falta de coherencia y objetividad" así como por su procedimiento de impugnación, largo y "polémico". El grupo manifestó que era "absolutamente necesario" que el nuevo sistema persiguiera los siguientes objetivos:

- a) Dar a los supervisores un incentivo para hacer evaluaciones más "precisas, responsables y coherentes";
- b) Hacer del informe de evaluación una norma de comparación entre funcionarios;
- c) Mejorar la comunicación entre supervisores y funcionarios;
- d) Racionalizar los procedimientos de presentación de demandas; y
- e) Impartir formación sistemáticamente a los supervisores²⁸.

44. En septiembre de 1987, el jefe de lo que más tarde se ha convertido en la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH) manifestó que la Secretaría estaba intentando avanzar hacia un "sistema mejorado y dinámico, en el que los criterios para las perspectivas de carrera y las promociones sean la movilidad del personal y la actuación profesional". Declaró que:

"se ha llegado al acuerdo general de que el actual sistema de evaluación de la actuación profesional en las Naciones Unidas deja mucho que desear en cuanto a precisión, objetividad, justicia y formato ... Como consecuencia, está preparándose un nuevo sistema de evaluación ..."²⁹

45. El nuevo sistema propuesto se presentó a una reunión del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración en noviembre de 1987, y se hizo de nuevo hincapié en evaluar el desempeño en el trabajo sustantivo de los funcionarios más que sus características generales. Sin embargo, en la propuesta también se pedía que se sustituyera el engorroso sistema de impugnación por un mecanismo más informal, que no creara enemistades y fuese más eficaz. Dado que la idea de establecer un "defensor de los derechos de los funcionarios" estaba debatiéndose pero todavía no era nada firme (posteriormente se abandonó la idea), la administración sugirió que se aplazara la reforma del sistema de evaluación a una fecha posterior.

46. En ese momento, los representantes del personal apoyaron la sugerencia de aplazar los debates. No obstante, señalaron que en determinados lugares de destino "un número sorprendentemente elevado de funcionarios" no habían recibido informes en casi diez años, y que en muchos otros lugares de destino, en contra de las instrucciones, los supervisores presentaban informes mucho tiempo después de haberse jubilado o de haber sido trasladados³⁰.

B. El presente sistema

47. Por consiguiente, el presente sistema de evaluación de la actuación profesional, con sus formas y sus procesos, ha estado en vigor desde 1984. El formulario utilizado figura en el anexo al presente informe. Como se indica, el funcionario, por lo menos en teoría, describe brevemente las funciones que ha realizado, y la formación que se le ha impartido, el primer oficial que presenta el informe (el supervisor) describe el diálogo que ha mantenido con el funcionario durante el período, y cada uno de ellos tiene oportunidad de comentar lo que ha dicho el otro.

48. A continuación, el primer oficial que presenta el informe califica al funcionario en 14 esferas, e indica la importancia relativa de cada esfera. El oficial asigna a cada esfera de actuación profesional una de entre seis posibles calificaciones (excelente, muy buena, buena, regular, algo por debajo de la norma e insatisfactoria) y dispone de espacio para hacer breves comentarios sobre cada una de las esferas, además de algunos comentarios generales. El segundo oficial que presenta el informe asigna una calificación global (uno de entre los seis niveles citados antes), hace comentarios cuando la calificación es excelente o insatisfactoria y sobre cualquier punto de falta de acuerdo con el primer funcionario que presenta el informe, y a continuación pasa el informe al jefe del departamento o de la oficina o a la persona que éste haya designado para que lo firme. El funcionario firma el formulario terminado y puede iniciar un procedimiento de impugnación si desea hacerlo.

49. Para poner a prueba este sistema tan difamado, el Inspector examinó una muestra al azar de 100 informes de la actuación profesional (61 de funcionarios del cuadro orgánico y de categoría D y 39 de funcionarios del cuadro de servicios generales) que tomó de los archivos del personal en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG). Los resultados muestran que los puntos débiles que han caracterizado al sistema anteriormente siguen en gran medida vigentes.

50. Para los 100 casos de actuación profesional, los primeros oficiales que presentaron el informe dieron las siguientes calificaciones:

Excelente	-	64%
Muy buena	-	34%
Buena	-	2%
Regular	-	0%
Algo por debajo de la norma	-	0%
Insatisfactoria	-	0%

51. Los segundos oficiales que presentaron los informes también fueron generosos, aunque algo más comedidos. Dieron las siguientes calificaciones a la actuación profesional del mismo grupo de funcionarios:

Excelente	-	53%
Muy buena	-	44%
Buena	-	3%
Regular	-	0%
Algo por debajo de la norma	-	0%
Insatisfactoria	-	0%

52. Aunque los supervisores se quejan de los funcionarios problemáticos, ningún oficial de los que presentaron esos informes dieron calificaciones por debajo de "buena actuación". Estas calificaciones confirman los resultados de finales del decenio de 1970 y principios de 1980 de que a casi todos los funcionarios (más del 90%) se les califica en las dos primeras categorías: los primeros oficiales de la muestra del DCI fueron aún más lejos, dieron un 98% de calificaciones de actuación excelente o muy buena, mientras que los segundos oficiales dieron el 97%. Estas calificaciones infladas confirman que las calificaciones son en gran medida inoperantes en cuanto a la exactitud de la evaluación del rendimiento, y como instrumento administrativo para determinar objetivamente los niveles de desempeño de las personas.

53. En cuanto a la segunda esfera de las principales críticas hechas anteriormente - lo laborioso de los procedimientos de presentación de demandas e impugnación - se llegó a la conclusión de que el problema era mucho menor. En la muestra de la DCI de 100 informes no se encontró caso alguno de impugnación, lo que no resulta sorprendente en una situación en que todo el mundo recibe una calificación por lo menos de "buena actuación". Por consiguiente, el Inspector examinó los cuatro años anteriores de procedimientos de impugnación en la ONUG, de 1989 a 1993 (no se disponía de datos completos para 1992, y por lo tanto, se excluyeron).

54. Durante este período de cuatro años solamente hubo 38 impugnaciones de calificaciones de actuación profesional de un total de 2.300 informes sobre evaluación del desempeño profesional presentados, lo que representa alrededor de un 1,6% anualmente. Casi la mitad de los casos se habían dado en un único servicio, y muchos de los demás en muy pocos servicios más, lo que parece indicar que entre un servicio y otro hay considerables desigualdades en cuanto a las calificaciones del desempeño. Aunque los supervisores se lamentan de la cantidad de tiempo que llevan los procedimientos de impugnación, en la mayoría de los casos no llevan tanto tiempo. De 13 casos examinados más a fondo, cinco tardaron en solucionarse entre uno y tres años, tres entre medio año y un año y cinco de dos a cuatro meses. Ocho de los casos llevaron a mejorar las calificaciones, mientras que en cinco de ellos no hubo cambios.

55. El principal defecto del sistema vigente de evaluación del rendimiento, las calificaciones infladas, estuvo acompañado por otras impresiones negativas a las que se llegó como consecuencia del examen de la muestra de DCI. El Inspector señaló, al igual que otros habían hecho anteriormente:

a) El carácter muy generalizado y subjetivo de las categorías evaluadas, como "cantidad de trabajo", "competencia" o "capacidad para negociar";

b) La escasez de espacio previsto para observaciones sustantivas, y el carácter vago y con frecuencia descuidado de las observaciones hechas;

c) No se evalúa explícitamente el trabajo que el funcionario dice haber hecho, ni se lo tiene en cuenta específicamente en las calificaciones dadas;

d) El modelo errático y la infrecuencia de las calificaciones, y la falta de evidencia de control de calidad para garantizar que los informes se preparan de la manera y en el momento en que se requieren;

e) Observaciones ambiguas acerca del diálogo entre el funcionario y el oficial que presenta el informe, lo que lleva a dudar acerca de la frecuencia y de la calidad de las conversaciones que mantienen; y

f) La clara imposibilidad de comparar objetivamente actuaciones profesionales de distintos funcionarios con fines de promoción y colocación a la luz de las muy generales "categorías" de actuación profesional y de los comentarios generalizados sobre el trabajo realizado.

56. Por consiguiente, parece que el presente sistema merece en gran medida las críticas que se le han dirigido a lo largo de los años. Tiene por objeto ser el centro de todo esfuerzo para garantizar un trabajo de alta calidad en toda la organización y servir de base para decisiones críticas relativas al personal como cómo utilizar mejor los escasos recursos de personal, reconocer el mérito y resolver el problema del desempeño deficiente. Sin embargo, en la actualidad es un instrumento de gestión muy poco sólido.

C. Presiones de la Asamblea General

57. Aunque las medidas de la Secretaría para mejorar el sistema de evaluación de la actuación profesional culminaron en 1984, la Asamblea General apenas había empezado a lanzar firmes llamamientos en pro de la reforma. En 1986, el "Grupo de los 18", grupo de expertos intergubernamentales de alto nivel que examinaron el funcionamiento de las Naciones Unidas, llegó a la conclusión de que la política y la gestión del personal habían empeorado, que debía mejorar la gestión de los recursos humanos, y que la gestión del personal debía basarse en normas claras, coherentes y transparentes. Más concretamente, recomendaron que:

"El Secretario General debería incluir en los informes anuales sobre cuestiones de personal que presenta a la Asamblea General una sección sobre la evaluación del rendimiento del personal y sobre los ascensos. El sistema de evaluación del rendimiento debería mejorarse introduciendo criterios de comparación en la evaluación del personal."³¹

58. En abril de 1989, el Secretario General respondió que se estaba examinando, con la asistencia de expertos externos, el sistema de evaluación del desempeño profesional, tomando en consideración los informes de evaluación elaborados por otros organismos de las Naciones Unidas. Declaró que se esperaba poner en ejecución, en el curso de 1990, un sistema de evaluación perfeccionado³².

59. En diciembre de 1989, la Asamblea General pidió al Secretario General que completara la elaboración de un plan amplio de promoción de las perspectivas de carrera que:

"permita a todos los funcionarios postular abiertamente y en condiciones equitativas a cualquier puesto en la Secretaría ... asegure procedimientos de ascenso adecuados, equitativos y transparentes, y reconozca los méritos a través de un sistema racional de evaluación de la actuación profesional y de presentación de informes al respecto."³³

60. En 1990, el Secretario General informó de que se estaba aplicando la recomendación 50 de los expertos del "Grupo de los 18" mediante la elaboración de un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional. El nuevo sistema se pondría a prueba en 1990 y, tras celebrar las consultas correspondientes entre el personal y la administración, se comenzaría a aplicarlo en 1991. El Secretario General declaró además que en dichos sistemas se emplearía una escala numérica general que permitiría realizar una comparación directa de las calificaciones del personal³⁴. Sin embargo, la Secretaría no volvió a tomar más medidas hasta que se iniciaron las actuales actividades hacia la reforma, en 1993.

61. Durante el período de 1988 a 1992, la Asamblea General también pidió a la CAPI en varias ocasiones que realizase trabajos más analíticos en la esfera de la evaluación y la gestión de la actuación profesional:

a) En 1988 (resolución 43/226, sección I.A) se pidió que se mejorara la productividad mediante la introducción de incentivos por mérito unidos a una reducción de la retribución financiera por antigüedad, que debería vincularse a un sistema más riguroso de evaluación de la actuación profesional, y que la CAPI examinara la práctica de promoción automática al escalón inmediatamente superior sin una evaluación rigurosa de la actuación profesional;

b) En 1989 (resolución 44/198, sección I.F) la Asamblea invitó a la CAPI a que revisara una vez más los sistemas de evaluación del desempeño profesional en las organizaciones del régimen común para garantizar la objetividad y transparencia de esos sistemas, vincular los incrementos de escalón dentro de las categorías y los ascensos con el mérito, en función de lo indicado en los informes de evaluación del desempeño profesional, y no principalmente en función de la antigüedad;

c) En 1991 (resolución 46/191) invitó a la Comisión a que prosiguiera, con carácter prioritario, su examen de los sistemas de remuneración por mérito y de la evaluación profesional como medio de aumentar la productividad y la eficacia en función de los costos; y

d) En 1992 (resolución 47/216, sección VII) señaló la gestión de la actuación profesional como tema que debería seguir estudiando la CAPI como parte de las medidas encaminadas a promover una gestión eficiente del personal³⁵.

62. Durante los dos últimos años el Secretario General también se ha referido a la necesidad de introducir cambios importantes en la gestión del personal y los procesos relativos al personal:

a) En noviembre de 1992, dijo a la Quinta Comisión que la Organización "había venido funcionando lentamente" y que "el sistema obsoleto de gestión del personal requería cambios fundamentales"³⁶;

b) En septiembre de 1993 dijo a un comité integrado por representantes del personal y la administración que el personal "es el bien máspreciado con que cuentan las Naciones Unidas" y que se requería un "sistema de evaluación que cumpliera sus objetivos" para conseguir una administración civil moderna, bien administrada que pudiera ofrecer buenas perspectivas de carrera a un personal de gran calidad y motivado³⁷;

c) En noviembre de 1993, el Secretario General estableció un nuevo sistema de colocación y ascensos "para aumentar la transparencia de los procesos de colocación y ascenso, que debe premiar al personal por su competencia, creatividad, facultad de adaptación y, cada vez más, por la movilidad" y prometió que se examinarían y mejorarían las políticas constantemente³⁸;

d) En mayo de 1994, anunció una reorganización del Departamento de Administración y Gestión, en la que se tendría en cuenta la necesidad de mejorar las funciones de gestión, el control de las políticas y reformas para fortalecer las funciones del personal clave³⁹.

63. En abril de 1993, la Asamblea General exhortó al Secretario General a que:

"iniciase sin demora un examen completo del sistema de evaluación de la actuación profesional que se usa en la Secretaría, en consulta con la Comisión, según proceda, con miras a convertirlo en un sistema eficaz que evalúe exactamente el desempeño del personal y mejore la responsabilidad del personal, como parte del sistema de promoción de las perspectivas de carrera;

[También le pidió que] ... velase por que se apliquen efectivamente a los funcionarios cuya actuación profesional se haya calificado en forma constante en un nivel bajo, los procedimientos previstos en el párrafo a) de la cláusula 9.1 a) del estatuto del personal" [esta cláusula prevé la rescisión de los servicios insatisfactorios]⁴⁰.

64. Por último, en mayo de 1993, la Asamblea reiteró la petición que hizo en diciembre de 1992 de que el Secretario General estableciese un sistema de obligaciones y rendición de cuentas para los directores de los programas de las Naciones Unidas e informara al respecto a la Asamblea en su cuadragésimo octavo período de sesiones⁴¹. Sin embargo, el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) llegó a la conclusión de que el informe del Secretario General de octubre de 1993⁴² sólo aplazaba tomar medidas en vez de hacer frente al establecimiento de un sistema eficaz y transparente para responsabilizar de sus acciones a los administradores de los programas.

65. El CPC insistió la cuestión del cumplimiento y recomendó que el sistema se aplicara al 1° de enero de 1995 a más tardar⁴³. La Asamblea General lo apoyó, y esto ha llevado a las medidas decisivas mencionadas en el primer párrafo de este informe.

IV. EL NUEVO SISTEMA PROPUESTO PARA LA SECRETARÍA

66. A mediados de 1993, cuando se preguntó al Jefe del Departamento de Administración y Gestión acerca del sistema vigente, en el curso de una entrevista con una revista del personal, respondió que:

"Es absolutamente necesario que se cambie el sistema de evaluación del desempeño profesional. No puedo encontrar una palabra educada con que describirlo. Es un insulto tanto para quienes califican como para quienes son calificados."⁴⁴

67. Una vez más, la Secretaría preparó un análisis amplio de la práctica de la evaluación del rendimiento en otras organizaciones. Una vez más se presentó la propuesta al Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración. Sin embargo, a diferencia de lo que pasó en 1987, y probablemente debido a determinadas presiones de las resoluciones de la Asamblea General y a los llamamientos del Secretario General a favor del cambio mencionados anteriormente, en el otoño de 1993 un grupo de tareas llegó a un acuerdo sobre un nuevo sistema.

68. En febrero de 1994, el Secretario General Adjunto informó a los jefes de los departamentos y oficinas de los planes para introducir un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional. En una propuesta adjunta del grupo de tareas se hacía hincapié en el "consenso abrumador" en que el sistema vigente no funcionaba y "para nadie era ya aceptable". En la propuesta se manifestó que:

"Los administradores encuentran que el sistema:

- Es una tarea que no tiene sentido y que les obliga a dar evaluaciones infladas para evitar el enfrentamiento o un largo sistema de impugnación;
- Un instrumento inadecuado para la gestión de la actuación profesional;
- Carece de cualquier norma orientativa para los comentarios escritos que han de acompañar las calificaciones.

El personal considera que:

- Se basa en normas y expectativas que no les habían sido dadas a conocer;
- Constituye un instrumento insuficiente para darles información sobre su propio rendimiento;
- Supone una medida de escasa calidad de su rendimiento, dado que no se hace una distinción real entre quienes desempeñan un trabajo excelente y uno malo.

La administración encuentra que:

- Es de limitada utilidad como medida de rendimiento a efectos de comparación;

- Ofrece una base de poca calidad - aunque esencial - para algunas medidas administrativas y decisiones relativas al personal;
- Carece de evaluación del rendimiento de los administradores, o no prevé la responsabilidad de la administración;
- Con demasiada frecuencia da lugar a procedimientos de impugnación costosos, largos y contraproducentes."⁴⁵

69. En junio de 1994, un grupo de tareas oficioso de la Secretaría había hecho considerables progresos hacia el logro de un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional, pese a trabajar con limitaciones de recursos y además de realizar otras tareas. El grupo había preparado un proyecto de directrices para el sistema y una estrategia de formación, y había hablado del nuevo sistema con representantes del personal. Tras una prueba experimental en siete dependencias de la Secretaría a fines del verano y en el otoño, se preveía seguir examinándolo y sometiéndolo a evaluación y consulta, a lo que seguiría un informe sobre la marcha de los trabajos que se presentaría a los niveles superiores de la administración y a la Asamblea General. Tras la última revisión y las últimas consultas, se preveía informar detalladamente a todo el personal en diciembre, antes de pasar a aplicar plenamente el nuevo sistema en enero.

70. El sistema que debatió el Inspector con oficiales de la Secretaría en junio de 1994 está, naturalmente, sujeto a cambios. No obstante, será clara y considerablemente distinto de los sistemas que han fracasado anteriormente, tanto en su concepto como en su aplicación. El proyecto de directrices para el sistema que se preparó en junio determina que el objetivo principal del nuevo sistema es una evaluación del desempeño profesional basada en objetivos, como instrumento para mejorar el rendimiento de la Organización y la capacidad de los individuos y las dependencias para cumplir sus planes de trabajo. Sin embargo, no es sino uno de entre varios sistemas de gestión de la Secretaría (algunos de los cuales todavía están incompletos o no han empezado a prepararse) para la gestión eficaz de los recursos humanos y de otra índole, entre ellos exposiciones de misiones y objetivos, planes de trabajo de las dependencias, gestión de los recursos humanos y desarrollo de las perspectivas de carrera.

71. El nuevo sistema requiere que se establezcan objetivos para el rendimiento profesional por adelantado y que se mejoren las comunicaciones entre supervisores y personal mediante conversaciones periódicas a fondo sobre la actuación profesional e información a los interesados. Se subraya la importancia de que el personal participe en la preparación de acuerdos sobre el rendimiento y en la evaluación de su propio desempeño. Se hace hincapié también en mejorar el trabajo en equipo, en hacer a los administradores responsables de los resultados, en utilizar pautas de rendimiento mensurables y objetivas y en analizar y documentar el desempeño profesional como contribución a diversas medidas relativas al personal.

72. Técnicamente, todos los funcionarios seguirán el mismo ciclo anual de calificación, esencialmente el del año civil. Se prevén cinco categorías de calificación, y que haya muy pocos funcionarios en la categoría más alta y la más baja, mientras que la mayoría de ellos estén incluidos en las del medio:

- Calificación 1. Siempre supera los objetivos (5% del personal);
- Calificación 2. Con frecuencia supera los objetivos (de 10 a 15% del personal);
- Calificación 3. Cumple los objetivos plenamente (65% del personal);
- Calificación 4. Cumple la mayoría de los objetivos (pero necesita mejorar) (del 10 al 15% del personal);
- Calificación 5. Cumple escasos objetivos (insatisfactoria) (5% del personal).

73. A comienzos del año, el funcionario y el supervisor determinarán objetivos críticos de desempeño profesional, medidas para aplicarlos, pautas y un cálculo del tiempo y los recursos necesarios. Hablarán de estos objetivos, los adaptarán y los revisarán a lo largo del año, y a fines del año prepararán en colaboración un resumen de evaluación del desempeño. (Además, los administradores o supervisores deben establecer objetivos para su propio desempeño administrativo.) Grupos de examen a nivel de los departamentos y un grupo de examen de la administración a nivel superior procurarán garantizar que en todas las secretarías se apliquen niveles coherentes y justos.

74. Estos conceptos parecen bastante razonables, en particular teniendo en cuenta que por lo general están en consonancia con las directrices establecidas por la CAPI y con las experiencias positivas recientes de los sistemas de evaluación del rendimiento de otros organismos como el UNICEF, el PNUD, el FNUAP y la OMM. Lo difícil, naturalmente, es preparar, introducir y mejorar constantemente en la práctica estos conceptos a manera de evaluación del desempeño transparente y objetivo y de sistema de gestión de la actuación profesional que ayude a las Naciones Unidas a convertirse claramente en una organización de "alto rendimiento profesional".

V. REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN EFICAZ DEL NUEVO SISTEMA

75. La Secretaría de las Naciones Unidas cuenta con miles de funcionarios hábiles y dedicados, desde oficinistas de las categorías inferiores hasta funcionarios superiores, que se esmeran en llevar a cabo los programas encomendados a la Organización por los Estados Miembros. Dada la escasez de recursos financieros y considerando que los programas y actividades suponen cada vez más operaciones urgentes de importancia vital en todas las regiones del mundo, la diligencia de esos funcionarios es crítica para que la Organización pueda alcanzar sus objetivos. Sin embargo, actualmente es poco el reconocimiento que se da a los funcionarios por su ardua labor a través de los años, fuera de los incrementos periódicos de sueldos por antigüedad en el servicio y los ascensos ocasionales.

76. También hay en la Secretaría otros funcionarios (no se sabe exactamente cuántos pero, dependiendo de quien haga el cálculo pueden ser desde "unos pocos" hasta "muchos"), asimismo desde oficinistas de las categorías inferiores hasta funcionarios superiores, que se dedican a mirar al infinito, asisten a largas reuniones que no conducen a nada concreto, cumplen tareas inútiles de "papeleo" o "supervisión", toman largas horas de almuerzo o simplemente se van a casa

temprano. Como los funcionarios diligentes, éstos también reciben incrementos periódicos de sueldos por antigüedad y ascensos ocasionales a lo largo de los años, hasta que se jubilan. Desgraciadamente, en los últimos años los medios de comunicación han difundido gran cantidad de información desfavorable sobre este grupo, mientras que prácticamente han desconocido la labor de los funcionarios más destacados y laboriosos.

77. La Secretaría carece actualmente de los sistemas de rendición de cuentas y evaluación del desempeño profesional que se necesitan para refutar de manera convincente las afirmaciones de que la mayoría de sus funcionarios son innecesarios e incompetentes, y para estimular y motivar a los empleados más destacados. En cinco ocasiones la Secretaría ha tratado infructuosamente de mejorar el sistema de evaluación de la actuación profesional, mediante reformas que no tuvieron ningún éxito (en 1977 y 1983), ajustes de poca importancia cuando se requerían cambios de mayor envergadura (en 1984) o propuestas que no llegaron siquiera a la etapa de ejecución (en 1987 y 1989-1990).

78. Durante los dos últimos decenios se ha perdido mucho tiempo en mantener esos sistemas de evaluación ineficaces. Esta vez, la Secretaría debe lograr resultados positivos, como medida crítica para asegurar el éxito y la credibilidad de la Organización en el futuro. En este último capítulo, el Inspector presenta recomendaciones sobre la supervisión del nuevo sistema y sobre tres factores, cada uno de los cuales abarca tres elementos, que habrá que tener en cuenta para establecer con todo éxito el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional. Estos son: a) los requisitos fundamentales; b) los elementos importantes que se requieren para la puesta en marcha y aplicación del sistema, y c) las principales dificultades para la instalación del sistema, y los medios de superarlas.

A. Requisitos fundamentales

1. Un sistema más amplio de responsabilidad y rendición de cuentas: el medio administrativo y de organización

79. En su informe de junio de 1993, la CAPI subrayó que:

"por bien concebido que esté un sistema de evaluación y reconocimiento, sólo resultará efectivo si se aplica en un medio en que se asigne importancia a la actuación profesional."⁴⁶

80. La CAPI señaló además que si una organización tenía un sistema de evaluación de la actuación profesional deficiente o desacreditado, modificar la situación no era tarea fácil: no se podía lograr de la noche a la mañana, ni sin introducir ajustes, a veces penosos, en los procedimientos aplicados. La organización:

"debe estar plenamente decidida a introducir un cambio fundamental en su forma de evaluar y reconocer la actuación profesional ... la clave es contar con una estrategia y calendarios claros para implantar un sistema eficaz de gestión de la actuación profesional."⁴⁷

81. La documentación que se presenta en los capítulos anteriores demuestra que las Naciones Unidas tienen de hecho un sistema desacreditado y que la tarea de reforma será difícil. La firme insistencia de la Asamblea General en que se establezca un "sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas" a más tardar el 1° de enero de 1995, es también un claro recordatorio de que la Secretaría no tiene actualmente un marco de referencia más amplio en lo que concierne al desempeño profesional.

82. La reorganización a fondo del Departamento de Administración y Gestión que el Secretario General anunció en mayo de 1994 estaba dirigida sobre todo a crear una estructura que permitiera formular objetivos estratégicos integrados para la Organización, y a introducir reformas que se necesitaban desde hacía mucho tiempo en la esfera de la gestión del personal⁴⁸. Ahora será necesario adoptar medidas para llevar a la práctica esas propuestas normativas. El establecimiento de un sistema más amplio de responsabilidad y rendición de cuentas en toda la Secretaría, así como de un proceso constante y un mecanismo de planificación estratégica y reforma es una tarea de importancia crítica. Ese sistema y ese proceso se necesitan no sólo como parte de una estructura de apoyo administrativo y apoyo de la gestión de los recursos humanos para establecer un sólido sistema de evaluación de la actuación profesional en la Secretaría, sino también para aumentar la eficacia y eficiencia general de las Naciones Unidas en el futuro.

83. En dos informes recientes de la Dependencia Común de Inspección se esbozan algunos aspectos de importancia fundamental a este respecto. El informe de mayo de 1994 sobre el adelanto de la mujer en la Secretaría sostiene que ese proceso, como la evaluación adecuada de la actuación profesional, no se puede lograr sin un sistema eficaz de gestión de los recursos humanos. Para ello es necesario que la Secretaría, apartándose de las viejas rutinas de administración de personal, reoriente sus funciones hacia una planificación y gestión dinámica de los recursos humanos, prestando particular atención al fortalecimiento de la capacidad de gestión, planificación y análisis de la OGRH y a la necesidad de responder ante los órganos rectores y de informarles de manera más transparente y sustantiva sobre las reformas y adelantos relativos al personal⁴⁹.

84. El segundo informe de la Dependencia Común de Inspección, que se refería a la responsabilidad y la supervisión dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, se publicó en septiembre de 1993. Los inspectores encontraron que había graves deficiencias en los procesos existentes de supervisión, responsabilidad, control interno y mejoramiento de la gestión. Instaron a que se suministraran recursos suficientes para atender debidamente a las necesidades en materia de rendición de cuentas y supervisión y lograr un aumento tangible de la eficacia y eficiencia de la Secretaría, en vez de tratar de establecer mecanismos de rendición de cuentas y supervisión "sin gastar demasiado"⁵⁰. El Secretario General consolidó más adelante las dependencias existentes encargadas de la supervisión interna en una nueva Oficina de Inspecciones e Investigaciones (OII), pero aún se están examinando otras medidas que cabría adoptar al respecto.

85. La Dependencia Común de Inspección está terminando actualmente un examen análogo de la responsabilidad y la supervisión en todo el sistema de las Naciones Unidas que, según se prevé, se publicará en el otoño de 1994. Dicho examen se centra en las dependencias, sistemas y programas de supervisión interna y mejoramiento de la gestión; las actividades entre organismos; los

órganos de supervisión externa que abarcan a todo el sistema, y las funciones de supervisión de los órganos rectores. Los inspectores consideran que en varios puntos del sistema se están aplicando iniciativas importantes y conceptos innovadores a este respecto. Esperan que el estudio de la Dependencia Común de Inspección ponga de relieve la importancia crítica de un sistema eficaz de rendición de cuentas y supervisión para el éxito de la labor futura de la Organización, y la importancia de una dirección dinámica que promueva esos procesos en forma integrada y sostenida en cada organización.

86. Hay que señalar otra deficiencia importante en la organización actual de la Secretaría: la falta de un sistema de promoción de las perspectivas de carrera. Desde 1978 se ha venido esperando la creación de ese sistema y la Asamblea General pidió que se terminara de formular en 1989. Sin embargo, en un informe de la Secretaría de 1992 se señaló que, si bien la promoción de las perspectivas de carrera era "indispensable", se consideraba necesario "reformular todo el concepto de promoción de las perspectivas de carrera para poder establecer un sistema viable". En el informe se proponían algunos "proyectos de ensayo" como parte de una acción futura a más largo plazo⁵¹. Está previsto que en 1994 se presente un informe sobre la marcha de los trabajos en este ámbito. Entre tanto, la promoción de las perspectivas de carrera sigue siendo una idea que se menciona con frecuencia pero que nunca se lleva a la práctica. Como resultado, hay una utilización ineficaz de los recursos humanos de la Secretaría y no hay respaldo suficiente para el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional.

87. Así pues, el nuevo sistema de evaluación de la Secretaría se implantará en un medio de organización que aún no cuenta con todos los medios para respaldarlo y además tendrá que vencer el escepticismo que inspiraba el antiguo sistema de evaluación, que debe reemplazar.

88. Con todo, el Inspector considera alentadores los adelantos que ha logrado la Secretaría para establecer antes de enero de 1995 el nuevo "sistema de responsabilidad y rendición de cuentas transparente y efectivo" solicitado por la Asamblea. En conversaciones con funcionarios de la Secretaría se comunicó al Inspector que el informe que se presentará a la Asamblea General en el otoño de 1994 comprenderá un marco integrado y completo para el establecimiento de un sistema de responsabilidad, rendición de cuentas y autoridad en toda la Secretaría, así como una indicación de las orientaciones, procedimientos, capacitación, nuevos mecanismos y otras medidas concretas que se hayan adoptado, que estén en curso de ejecución o que se prevea iniciar próximamente para implantar el sistema.

89. El éxito del nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional depende en gran medida de esa estructura de obligaciones y rendición de cuentas y de que se cree un medio de organización y gestión orientado al desempeño eficaz de las funciones. El Inspector recomienda por tanto que el Secretario General y los funcionarios superiores que integran el nuevo Grupo Consultivo de Gestión y Finanzas vigilen atentamente la aplicación del nuevo sistema de responsabilidad y rendición de cuentas, no sólo por su propia importancia, sino como elemento indispensable para la eficaz ejecución del nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional.

90. Asimismo, el Inspector recomienda que la Asamblea General también vigile cuidadosamente el nuevo sistema, por dos motivos. En primer lugar, es conveniente que la Asamblea, que desde 1986 ha ejercido la presión decisiva que ha dado lugar a la reforma del proceso de evaluación de la actuación profesional y al establecimiento del nuevo sistema de responsabilidad y rendición de cuentas, siga con suma atención las primeras etapas de aplicación de esos sistemas para cerciorarse de que se cumplan sus expectativas y de que se cree un nuevo medio de organización fuerte y progresista, que estimule un alto nivel de rendimiento.

91. En segundo lugar, el Grupo de 18 expertos subrayó en 1986 que la eficacia de las Naciones Unidas dependía del funcionamiento de su Secretaría y de la idoneidad del personal y que en las decisiones relativas al personal no debían influir presiones políticas o de otra índole de autoridades ajenas a la Organización. Afirmó en cambio que la gestión del personal de la Secretaría debía basarse en la creación de un clima institucional propicio, el respeto de las obligaciones y prerrogativas del Secretario General y los principios de la Carta relativos al logro del más alto grado de eficiencia, competencia e integridad⁵². Los Estados Miembros, que han insistido decididamente en la necesidad de que se establezca en la Secretaría un sistema transparente y objetivo de evaluación de la actuación profesional, deberán colaborar con la Secretaría para velar por que el nuevo sistema funcione debida y abiertamente, sin injerencias ni presiones externas en favor de determinados funcionarios.

2. Dedicación y apoyo del personal directivo y de la administración

92. En el informe de la CAPI de junio de 1993 se subrayó que, como elemento importante para el establecimiento y cabal funcionamiento de los sistemas de evaluación de la actuación profesional:

"El personal directivo de la Organización debe estar convencido y debe convencer a otros de que el tiempo, el esfuerzo y el dinero que se empleen van a rendir dividendos, mucho más cuantiosos que el desembolso inicial, en forma de aumento de la productividad y mejoramiento de la moral. No hay que preguntar si podemos permitirnos esa mejora sino si podemos permitirnos no lograrla.

[La CAPI también destacó que en los sistemas se necesitaba] ... Un acento más firme en la importancia de un medio directivo en que se asigne importancia a la actuación profesional, donde los funcionarios superiores den la tónica en cuanto a fortalecer la credibilidad de la gestión y evaluación de esa actuación."⁵³

93. En los capítulos anteriores se ha hecho referencia a la falta casi absoluta de credibilidad y respeto por los procesos de evaluación de la actuación profesional existentes en toda la Secretaría. El Inspector recomienda que, para modificar esa actitud sumamente negativa, el Secretario General y los funcionarios superiores hagan constar muy claramente su respaldo al nuevo sistema y su determinación de velar por que éste se aplique plena y cabalmente. Para ello no bastará que se publique un boletín del Secretario General y se emitan instrucciones ejecutorias de rutina. El Secretario General y los funcionarios superiores, especialmente los que forman parte del nuevo Grupo Consultivo de Gestión y Finanzas, pero también en toda la Secretaría, deberán

hacer todo lo posible para que el personal comprenda la naturaleza, los objetivos y los requisitos del nuevo sistema cuando éste entre en vigor.

94. Sin embargo, lo que es aún más importante, el personal directivo debe demostrar visiblemente su propio compromiso con el sistema y debe respaldar pronta y debidamente todas las medidas que se requieran en las diversas etapas de su evolución y aplicación. Este esfuerzo conjunto resultará mucho más fácil, ya que el antiguo sistema desordenado de evaluaciones realizadas con intervalos de varios años y motivadas por acontecimientos de diversa índole se reemplazará con un sistema en que todo el personal pasará por las mismas etapas del proceso al mismo tiempo. Sin embargo, en cada etapa, las medidas que adopten el personal directivo y los jefes de los departamentos, así como su ejemplo, serán factores fundamentales para dar credibilidad al nuevo sistema.

3. Función crítica de los directores y supervisores

95. Como resultado del nuevo sistema, la función que cumplen los directores y supervisores en toda la Secretaría se modificará en varios aspectos importantes. En primer lugar, los directores y supervisores desempeñarán un papel crucial en la ejecución de las disposiciones fundamentales y las diversas etapas del nuevo sistema, la creación de un ambiente de trabajo centrado en el rendimiento profesional y el fomento de una labor colaborativa orientada a conseguir resultados positivos en toda la Secretaría. Además, deberán trabajar en estrecha colaboración con el personal en la difícil tarea de planificar las expectativas y normas de la actuación profesional, proporcionar información pertinente y promover el diálogo durante el ciclo anual, evaluar al final del ciclo los adelantos alcanzados en el logro de los objetivos fijados y discutir con los funcionarios los resultados y las calificaciones mediante un proceso que tendrá que ser mucho más recíproco que en el pasado. La eficacia y disciplina que demuestren en el desempeño de esas tareas complejas será muy importante para el éxito del sistema.

96. En segundo lugar, en las recientes conversaciones entre organismos en el marco de la CCAAP se hizo hincapié en la importancia de la evaluación de la actuación profesional de los propios administradores, o sea, de su cumplimiento de las tareas mencionadas anteriormente. La CCAAP observó que la evaluación estricta de la actuación profesional de los administradores es el elemento crítico de la gestión del desempeño del personal y que toda decisión sobre remuneración vinculada al cumplimiento de las funciones, situación contractual, ascensos y capacitación y promoción de las perspectivas de carrera debía basarse en la evaluación de la actuación profesional⁵⁴.

97. Asimismo, el Secretario General subrayó recientemente que el personal representa el "bien más valioso" de las Naciones Unidas⁵⁵, y la Asamblea General insistió en que el nuevo sistema de responsabilidad y rendición de cuentas debería garantizar "que los directores de programas sean responsables de la gestión eficaz del personal y los recursos financieros que se les asignan"⁵⁶.

98. La actuación de los directores también es de importancia crucial en las tareas aún no cumplidas de introducir un sistema adecuado de promoción de las perspectivas de carrera y de gestión de los recursos humanos en la Secretaría. Una organización debe planificar la mejor forma de desarrollar y distribuir sus

recursos humanos, de organizar el trabajo con criterios flexibles y de asignar tareas que resulten estimulantes y satisfactorias. Para ello no sólo es necesario contar con un departamento de gestión de los recursos humanos sino también con directores en toda la Organización que sean capaces de planificar y administrar todo el ciclo de planificación, contratación y colocación de la fuerza de trabajo, evaluación del desempeño profesional, aplicación de recompensas y sanciones y capacitación y promoción profesional. Las Naciones Unidas tienen mucho por hacer para lograr un clima de organización propicio y personal directivo que pueda cumplir plenamente esas funciones.

99. Las directrices propuestas por la Secretaría para el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional responden de manera positiva a los puntos señalados anteriormente. En ellas se especifica que el nuevo sistema proporcionará los medios para exigir a los supervisores que respondan por la gestión de los recursos, y que la forma en que organicen el trabajo de sus dependencias y evalúen el desempeño del personal a su cargo será un factor importante en la calificación de su propia actuación profesional, ya que la evaluación del rendimiento de los empleados es una de las principales responsabilidades de un supervisor.

100. Sin embargo, un aspecto del nuevo sistema preocupa al Inspector. La Asamblea General especificó que el nuevo sistema debería incluir:

"la evaluación del desempeño de todos los funcionarios, incluso los de categoría superior, mediante objetivos e indicadores del desempeño ..."⁵⁷

101. El nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional comprenderá a todos los funcionarios del cuadro de servicios generales y categorías conexas contratados a largo plazo, al personal del cuadro orgánico y a los directores (de la categoría D-1), como lo hacía el sistema anterior. El nuevo sistema abarcará también a los directores de la categoría D-2 pero no incluirá a los subsecretarios generales y secretarios generales adjuntos. Los funcionarios de la Secretaría explicaron que esos cargos de las categorías más altas se consideran en muchos aspectos "nombramientos políticos" y están sujetos a una estrecha supervisión personal del Secretario General.

102. Aun si la Asamblea General aceptara la afirmación del Secretario General de que el término "todos los funcionarios" no debe interpretarse en sentido estricto, preocupa al Inspector que ese tratamiento diferente socave la credibilidad del nuevo sistema y que los funcionarios de las categorías más altas queden al margen de los procesos transparentes de rendición de cuentas que se aplicarán a todos los demás funcionarios. Si la evaluación de la actuación profesional de esos funcionarios se ha de llevar a cabo separadamente, cuando menos deben hacerse explícitos el proceso, los mecanismos y las normas que se utilizarán para evaluar su rendimiento.

B. Elementos claves de la aplicación del sistema

1. Mandatos, declaraciones de intención, programas de trabajo y normas

103. Desde el punto de vista técnico, la tarea más difícil que encomienda la Asamblea General a la Secretaría con arreglo al nuevo sistema de responsabilidad y rendición de cuentas es

"a) El establecimiento de responsabilidades claramente definidas en materia de ejecución de programas, incluso indicadores de la ejecución como medida de control de calidad; ...

c) La evaluación del desempeño de todos los funcionarios, incluidos los de categoría superior, mediante objetivos e indicadores del desempeño."⁵⁸

104. Esta es una tarea de gran envergadura incluso para las organizaciones mejor preparadas y más actualizadas. En vista de los obstáculos ya señalados, resultará particularmente difícil para la Secretaría de las Naciones Unidas. Sin embargo, esa labor es indispensable para la evaluación y la gestión adecuadas de la actuación profesional. No se puede exigir que los funcionarios respondan por su propio desempeño si las dependencias para las cuales trabajan no han especificado claramente sus objetivos y las estrategias y medidas que han de aplicarse para alcanzarlos.

105. Hace casi 20 años la Dependencia Común de Inspección hizo un estudio detallado de la importancia de los planes de trabajo para conceptualizar el funcionamiento de programas de gran envergadura a partir de las aportaciones de los diversos empleados al rendimiento general del programa⁵⁹. Las organizaciones están considerando de nuevo este concepto, pues han comprendido que para la eficacia de la gestión y el éxito futuro de las actividades se precisa una planificación estratégica, flexibilidad y previsión. En el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la rendición de cuentas y la supervisión en todo el sistema se estudiará esta idea y las iniciativas que se han adoptado a este respecto. Así, por ejemplo, un Grupo de Tareas sobre planificación de los trabajos del PNUD ha concluido que el proceso de planificación debe comprender:

- Metas y objetivos para lograr el cometido de la organización, presentados en forma de un plan estratégico;
- Objetivos de gestión bienales de las principales dependencias para la aplicación operacional del plan estratégico;
- Un presupuesto bienal y planes de trabajo anuales de las dependencias, basados en los objetivos de gestión;
- Planes de trabajo individuales, basados en los planes de las dependencias, que se integrarían en los planes de la actuación profesional de los funcionarios como parte del proceso de gestión de los recursos humanos.

/...

106. También es importante ver esas relaciones como una jerarquía que parte de los niveles inferiores hacia los superiores, y no a la inversa, o como una serie de tareas concatenadas de gestión de la actuación profesional que asciende a través de los diversos niveles de la estructura de organización. La evaluación del desempeño profesional abarca las tareas, objetivos, responsabilidades y logros de los individuos, pero su trabajo también se debe evaluar como parte de una labor de equipo para lograr las metas de un grupo. Los grupos suman luego sus esfuerzos para alcanzar las metas establecidas de rendimiento del programa (este es el nivel al que se refieren las evaluaciones internas en muchas organizaciones del sistema). El rendimiento de los diversos programas se suma luego para evaluar el desempeño de la organización en su conjunto.

107. Actualmente, las Naciones Unidas enfrentan graves problemas en tres aspectos principales. En primer lugar, aunque los planes de mediano plazo constituyen "las principales directrices de política" de la Organización, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) observó en 1990 (como también lo ha hecho la Dependencia Común de Inspección) que aún quedaba mucho por hacer para que el plan de mediano plazo resultara realmente útil, que la evaluación, en su mayor parte, no había sido integrada en los procesos, y que los informes sobre la ejecución de los programas resultaban de limitado valor⁶⁰. Durante los últimos diez años la Secretaría también ha tratado de idear nuevos procesos presupuestarios para reemplazar el método complicado de presupuestos por programas que existe actualmente, que sirve como instrumento de control para la ejecución de los programas. Un grupo de expertos convocado por el Secretario General en 1993 señaló que "se dedica mucho más tiempo al examen de planes y presupuestos que a la ejecución y evaluación" y que "es preciso corregir ese desequilibrio"⁶¹. Así pues, la planificación de programas y elaboración de presupuestos siguen siendo medios poco eficaces para lograr una adecuada rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría.

108. En segundo lugar, la Dependencia Común de Inspección ha instado repetidamente a la Secretaría a analizar el volumen de trabajo y a formular objetivos a plazo fijo, programas de trabajo e indicadores del desempeño. En los últimos años, la Asamblea General también ha pedido lo mismo y ha instado reiteradamente a la Secretaría a que desarrolle técnicas para analizar el volumen de trabajo. En respuesta a esas peticiones, la Secretaría ha presentado algunos informes poco entusiastas sobre las posibilidades en esa esfera. En 1992, la Asamblea General señaló de manera más enfática que seguían "sin aplicarse las normas sobre volumen de trabajo y otras técnicas de gestión que son de importancia decisiva" y que era preciso desarrollar esas técnicas⁶². Sin embargo, hasta la fecha ese requisito básico para la planificación de la actuación profesional basada en el trabajo y la evaluación subsiguiente aún no se han desarrollado lo suficiente.

109. En tercer lugar, no es justo atribuir responsabilidad a los empleados si antes no se especifican claramente sus obligaciones. El Grupo de 18 expertos insistió en su informe de 1986 en la importancia de dictar normas claras, coherentes y fáciles de comprender para orientar la conducta del personal⁶³. La Secretaría prometió preparar un manual de personal más sencillo y fácil de comprender y, en efecto, se llevaron a cabo trabajos con ese fin durante varios años, pero el manual no se ha terminado debido a la falta de recursos. Asimismo, el código de conducta de las Naciones Unidas, que tiene por objeto orientar al personal en su trabajo diario, fue publicado en 1954 y desde entonces no se ha actualizado. También en ese aspecto queda mucho por hacer para aclarar al

personal sus tareas y obligaciones como parte de un sistema eficaz de evaluación de la actuación profesional (y de responsabilidad y rendición de cuentas).

110. El Inspector considera alentadora la noticia de que el nuevo sistema de responsabilidad y rendición de cuentas llenará muchas lagunas importantes relativas a la planificación, gestión y rendición de cuentas que se mencionaron anteriormente. Además, en el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional se hace hincapié en la necesidad de vincular los mandatos y misiones de las oficinas con objetivos estratégicos y operacionales, que servirán de base para formular programas de trabajo concretos; éstos, a su vez, permitirán llegar a un acuerdo con el personal sobre el desempeño de sus funciones, especificando los objetivos, medidas de ejecución y normas de rendimiento. Sin embargo, poner en funcionamiento esa estructura y aplicar normas o parámetros significativos de la actuación profesional será una tarea muy difícil que deberá llevarse a cabo con decisión y constancia en toda la Secretaría. Esto ya se está haciendo en otras organizaciones como el PNUD, mediante la articulación de los propósitos, metas y planes de trabajo de la organización, como se señaló anteriormente.

111. El Inspector recomienda, por tanto, que el Secretario General plasme su visión de la Secretaría en una declaración en que se articulen claramente las intenciones, metas y objetivos. Ésta, desde luego, deberá basarse en los principios y propósitos de la Carta, los mandatos y resoluciones de la Asamblea General y las iniciativas pasadas y actuales incluidos "Un Programa de Paz" y "Un Programa de Desarrollo" y las actividades en curso encaminadas a reformar y mejorar la administración. Esa declaración tendrá que darse a conocer al personal y deberá contar con su dedicación y apoyo. Esto contribuirá al establecimiento de un sistema integrado en que se relacionen los mandatos, los objetivos y las misiones, los planes de trabajo, las tareas individuales y el desempeño de los funcionarios. El sistema de evaluación de la actuación profesional formará parte de esa estructura como importante instrumento de gestión.

2. Calificaciones, comparaciones, recompensas y sanciones

112. Como se ha observado en este informe, la mayor deficiencia operacional de los anteriores sistemas de evaluación del desempeño profesional de la Secretaría, y del sistema actual, es que permiten asignar a casi todo el personal la calificación de "excelente" o "muy bueno". Las recompensas y sanciones son las medidas que transforman la evaluación en un instrumento útil para mejorar el desempeño en la Organización, y para dar reconocimiento al personal por su excelencia o corregir deficiencias en el cumplimiento de las funciones. En el sistema actual, en que se asignan calificaciones satisfactorias a todos los funcionarios, casi no se han aplicado esos incentivos, que serán indispensables para la credibilidad y eficacia del nuevo sistema de evaluación.

113. Sin duda, es necesario introducir mejoras en esta esfera. El Grupo de 18 expertos recomendó en 1986 que "el sistema de evaluación del rendimiento debería mejorarse introduciendo criterios de comparación en la evaluación del personal"⁶⁴. La Asamblea General subrayó en 1989 que el sistema de promoción de las perspectivas de carrera debería permitir que se reconocieran los méritos a través de un sistema racional de evaluación de la actuación profesional y de presentación de informes al respecto⁶⁵. La CAPI también concluyó en junio de 1993

que un nuevo elemento importante para el funcionamiento adecuado de los sistemas de evaluación de la actuación profesional sería "una insistencia más firme en la necesidad de una evaluación objetiva y rigurosa de la actuación profesional en todos los niveles"⁶⁶.

114. Como ya se señaló, el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional en la Secretaría responderá a esas inquietudes. Se establecerán cinco niveles de calificaciones; se prevé que unos pocos funcionarios merecerán las calificaciones más altas o más bajas y que la gran mayoría de ellos recibirán las calificaciones intermedias. Todo el personal será evaluado conforme a un mismo ciclo anual, se constituirán grupos de examen en los departamentos, así como a nivel superior, que velarán por que se apliquen normas de capacitación coherentes y equitativas en toda la Secretaría.

115. Sin embargo, el Inspector considera que hay que dar especial atención a la evaluación del desempeño profesional de los nuevos funcionarios con nombramientos de prueba. Aún no se ha definido cómo se tratará esta cuestión en el marco del nuevo sistema, pero el sistema actual dispone que la evaluación de los funcionarios con nombramientos de prueba se lleve a cabo anualmente, y no cada tres años como ocurre para la mayor parte del personal de contratación permanente o a largo plazo. Si, con arreglo al nuevo sistema, todo el personal contratado a largo plazo será evaluado cada año, el Inspector considera que se debe evaluar la actuación de los nuevos funcionarios dos o tres veces por año durante el primer año de servicio, o incluso durante el segundo año. Esto permitirá a los supervisores determinar con mayor precisión las aportaciones y el nivel de desempeño de esos funcionarios. Al hacer las evaluaciones con mayor frecuencia, también se podrá asegurar que los supervisores proporcionen a los nuevos funcionarios orientación y asesoramiento adecuados y presten mayor atención a sus necesidades y adelantos, para que la capacitación en el trabajo sea pertinente y útil. No se deberán renovar los contratos de los funcionarios cuyo desempeño no se considere del todo satisfactorio.

116. Las recompensas más importantes para el personal son las que se reflejan en las decisiones sobre colocación y ascensos. En una resolución aprobada en 1989, la Asamblea General pidió que se elaborara un plan amplio de promoción de las perspectivas de carrera:

"que permita a todos los funcionarios postular abiertamente en condiciones equitativas a cualquier puesto en la Secretaría ... asegure procedimientos de ascenso adecuados, equitativos y transparentes, y reconozca los méritos a través de un sistema racional de evaluación de la actuación profesional y de presentación de informes al respecto."⁶⁷

117. En noviembre de 1993 el Secretario General emitió nuevas e importantes directrices relativas a la colocación y los ascensos. Observó que, dadas las nuevas exigencias que se hacían a las Naciones Unidas, era necesario contar con un sistema que permitiera "llenar las vacantes con los candidatos mejor calificados en el menor plazo posible", asegurando la plena y justa consideración de todo el personal. El nuevo sistema tendría por objeto:

"aumentar la transparencia de los procesos de colocación y ascenso, en los que se debe recompensar al personal por su competencia, creatividad y versatilidad y, en grado cada vez mayor, por su movilidad."⁶⁸

118. Aunque apenas se comienza a aplicar el nuevo sistema, es alentador que en él se preste especial atención al aspecto del mérito. El nuevo sistema se aparta decididamente de las políticas anteriores en que se daba gran importancia a la antigüedad en el servicio; aunque se siguen aplicando ciertos requisitos mínimos de antigüedad para el ascenso, este es sólo uno de los quince elementos concretos de calificación que se han de tener en cuenta⁶⁹. Sin embargo, en los formularios que se utilizan actualmente para la evaluación de los candidatos a ascenso prácticamente no se hace referencia a sus informes de evaluación más recientes (porque, como la actuación de casi todos esos funcionarios se califica de "buena", los informes resultan en gran medida inútiles). Desde luego, no se prepararán evaluaciones de la actuación profesional con arreglo al nuevo sistema hasta el final del primer ciclo anual de evaluación. Sin embargo, en ese momento será indispensable que el nuevo informe de evaluación del desempeño pase a considerarse el documento fundamental del nuevo sistema basado en los "méritos", como pidió la Asamblea General en 1989.

119. Además de las cuestiones de la colocación y los ascensos, la CAPI y las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están prestando cada vez más atención a la cuestión delicada, pero muy importante, de la retribución basada en el desempeño y otras formas de recompensa y reconocimiento⁷⁰. Sin embargo, en vista de la complejidad de esos procesos, y de los muchos obstáculos difíciles que el sistema de evaluación del desempeño profesional deberá vencer para establecerse como parte del nuevo sistema de responsabilidad y rendición de cuentas, el Inspector considera que las Naciones Unidas deben ocuparse de esta cuestión más adelante. Hay que comprobar que el nuevo sistema de evaluación de la Secretaría puede funcionar a un nivel básico antes de pasar a niveles más complejos.

120. La Asamblea General se ha ocupado recientemente de la cuestión de las sanciones por el desempeño poco satisfactorio, y es apropiado que así sea. En 1993 la CAPI observó, a partir de su examen general de los sistemas de evaluación de la actuación profesional de las organizaciones de las Naciones Unidas, que la suspensión de los incrementos salariales dentro de las categorías ocurría raramente o no se aplicaba pero que "la rescisión del contrato por actuación profesional insatisfactoria es prácticamente desconocida"⁷¹. En abril de 1993 la Asamblea General pidió al Secretario General que:

"... vele por que los procedimientos previstos en el párrafo a) de la cláusula 9.1 del Estatuto del Personal se apliquen efectivamente a los funcionarios cuya actuación profesional se haya calificado en forma constante en un nivel bajo" [dicha disposición se refiere a la rescisión del nombramiento debida, entre otras cosas, al desempeño poco satisfactorio en el servicio]⁷².

121. Dadas las disposiciones del sistema actual en lo que concierne a los funcionarios con contratos a largo plazo, pueden transcurrir 10 o más años antes de que se detecte un patrón reiterado de rendimiento insatisfactorio. En cambio, con las evaluaciones anuales ahora previstas, ese período puede reducirse a unos tres años. El Inspector está de acuerdo en que es preciso imponer sanciones para

asegurar la credibilidad del nuevo sistema. Algunas firmas de consultores en administración de empresas, firmas de abogados y servicios diplomáticos y militares que tienen un alto nivel de rendimiento han adoptado políticas de "ascenso o despido" que les permiten eliminar gradualmente a los empleados poco eficaces y conservar a los más competentes. Por comparación, si las Naciones Unidas adoptan la política de rescindir los contratos de esa pequeña proporción de funcionarios que en varios años consecutivos muestren desempeño insatisfactorio, ello parece justificado como medida mínima de sanción. Como ha observado la CAPI:

"Si la falta de reconocimiento del desempeño meritorio quita incentivos al personal, también resulta igualmente desmoralizador que no se adopten medidas apropiadas con respecto, a los casos ostensibles de desempeño mediocre. Esta situación no solo provoca escepticismo sobre la forma en que la organización considera la actuación profesional, sino que contribuye a las calificaciones excesivas, porque si a los funcionarios de desempeño mediocre se les asigna la calificación de 'satisfactorio', un sentido distorsionado de la equidad impone que a los funcionarios cuya actuación profesional es satisfactoria se les considere 'muy buenos'. La calificación de 'muy bueno' se convierte rápidamente en la pauta mínima aceptable, y todo lo que sea inferior a ella se considera una calificación negativa. Se produce de este modo una situación en que la gran mayoría de los funcionarios reciben una calificación superior al promedio, con lo que el sistema de evaluación y calificación de la actuación profesional queda desvalorizado."⁷³

122. Como se señaló en el capítulo III, un problema grave del actual sistema de evaluación del desempeño profesional es que da pie a reclamaciones e impugnaciones de los informes cuya tramitación exige mucho tiempo. Aunque a casi todos los funcionarios se les asigna la calificación de "buenos", varios funcionarios de la Secretaría citaron casos de empleados que habían impugnado los informes porque en un rubro se les había asignado la calificación de "muy bueno", en vez de otorgarles en todos los casos la de "excelente".

123. Sin embargo, la muestra estudiada por la Dependencia Común de Inspección indicó que si bien era cierto que se presentaban impugnaciones que podían resultar incómodas, éstas sólo presentaban alrededor del 1,6% del total de las evaluaciones hechas en Ginebra en los últimos años. Se comunicó al Inspector que el nuevo sistema de evaluación del desempeño aplicado por el PNUD había dado lugar únicamente a un 0,3% de impugnaciones, de unas 8.000 evaluaciones preparadas, y que la mitad de esas reclamaciones se referían a observaciones formuladas en la parte narrativa del informe, y no a las calificaciones asignadas. Es de esperar que el nuevo sistema de la Secretaría produzca resultados igualmente positivos. El derecho a la impugnación de los informes es muy importante, pero no se debe recurrir a él con demasiada frecuencia o indebidamente. El "principio 11" de la CAPI para la gestión y evaluación de la actuación profesional parece lograr un justo equilibrio:

"Debe existir un proceso automático de examen y aprobación de calificaciones de la actuación profesional, pero como norma las calificaciones propiamente dichas no deben ser impugnables ni estar sujetas a procedimientos de reclamación. Al mismo tiempo, es importante garantizar el respeto de las garantías legales a que tiene derecho el funcionario en caso de presunta discriminación o falta de cumplimiento de los procedimientos establecidos."⁷⁴

3. Gestión del desempeño profesional y responsabilidad por la aplicación del sistema

124. El último elemento clave para la eficaz aplicación del nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional es de suma importancia porque sustenta todos los que se han mencionado anteriormente: se trata de la responsabilidad por la aplicación y el mejoramiento constante del sistema, incluidas las funciones de análisis, supervisión y presentación de informes a la Asamblea General. El punto de partida de los análisis recientes de la CAPI es que la determinación objetiva y precisa de la actuación de los funcionarios es únicamente la primera parte de la labor. Para la gestión adecuada del desempeño es necesario que esa información se aproveche luego para mejorar la eficacia individual y de la organización⁷⁵.

125. Uno de los motivos principales de que el sistema actual de evaluación de la actuación profesional haya llegado a ser inoperante es que nunca se ha precisado a quién corresponde determinar la eficacia de su funcionamiento. Las directrices para el sistema de evaluación actual estipulan que:

"La Oficina de Servicios de Personal [ahora Oficina de Gestión de Recursos Humanos] se encargará de vigilar el funcionamiento del sistema de presentación de informes para velar por que se aplique eficazmente y determinará los cambios que sean necesarios para mejorarlo."⁷⁶

126. Sin embargo, como se observó en los capítulos anteriores, esa enérgica declaración resultó vana, ya que, si bien las deficiencias eran ampliamente reconocidas, no se adoptó ninguna medida al respecto. De hecho, los encargados del sistema eran en general oficiales de personal de categoría subalterna y, en menor grado, oficiales ejecutivos de los departamentos en los diversos lugares de destino. Sin embargo, todo parece indicar que sus responsabilidades eran discrecionales: si a conciencia se interesaban por la aplicación del sistema, tanto mejor, pero también se toleraba que no lo hicieran.

127. El Inspector observó ejemplos de otras irregularidades, situaciones en que ciertos oficiales de personal, tal vez de categoría P-4, habían tratado infructuosamente de conseguir que los directores de programas o los oficiales ejecutivos, quizás de categoría D-2, cumplieran con sus obligaciones relativas a la presentación de informes sobre la evaluación de la actuación profesional. No es sorprendente que se desatendiera a esos funcionarios de categorías subalterna, pero sí es desalentador que los oficiales superiores de los departamentos y de personal no los hubieran respaldado en sus peticiones.

128. Sigue sin resolverse este problema del incumplimiento de las disposiciones previstas. En una serie de directrices para la aplicación del nuevo sistema de colocación y ascensos emitidas en diciembre de 1993 se observa que:

"La experiencia adquirida hasta la fecha indica que el hecho de no contar con informes actualizados de evaluación de la actuación profesional ha sido una de las principales causas de las dificultades y demoras en el examen de los casos de colocación y ascenso ... por tanto, es de suma importancia que los oficiales ejecutivos y los oficiales encargados del personal local sistemáticamente inicien y vigilen la preparación de los informes de evaluación de la actuación profesional, y que se cercioren de que los

/...

supervisores cumplan con sus obligaciones de preparar esos informes oportunamente. Si los supervisores no lo hacen, esto se reflejará en la evaluación del desempeño de sus responsabilidades de supervisión."⁷⁷

129. Esta declaración sobre la supervisión emitida en 1993 resulta tan vana como la de 1984 ("... vigilará ... para asegurarse de que se aplique eficazmente"), citada al comienzo de esta sección, especialmente porque en ella también se asigna la responsabilidad a muchos funcionarios de las categorías inferiores del cuadro orgánico, en vez de recurrir a los directores departamentales y funcionarios superiores para que garanticen el cumplimiento de las disposiciones. No obstante, la declaración subraya la importancia de velar por que el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional sea ejecutado y supervisado estrictamente. La Asamblea General claramente espera que así sea. En su resolución de diciembre de 1993, la Asamblea estipula que el nuevo sistema de responsabilidad y rendición de cuentas debe incluir "... un mecanismo encaminado a garantizar que los directores de programa sean responsables de la gestión eficaz del personal y de los recursos financieros que se les asignen"⁷⁸.

130. El nuevo sistema revestirá importancia crítica al tratar de modificar el ambiente de organización de las Naciones Unidas para dar más atención al desempeño profesional y a los resultados, el diálogo y la planificación del trabajo, pero también será un sistema muy amplio y de difícil aplicación, ya que comprenderá la preparación de unas 14.000 evaluaciones anuales, además de las etapas necesarias de formulación de objetivos, diálogo constante y exámenes. Sin embargo, por el momento, esta tarea de suma importancia y de gran envergadura está a cargo de un equipo de tareas oficioso de funcionarios de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, que también tienen a su cargo muchas otras funciones.

131. Se ha señalado repetidamente que el Departamento de Administración y Gestión tiene una carga de trabajo excesiva que no le permite asignar funcionarios con dedicación exclusiva para que se ocupen de nuevas tareas, como la de supervisar el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional. Sin embargo, también se puede aducir justificadamente que el nuevo sistema de evaluación es más importante en cuanto a sus efectos en el rendimiento operacional de las Naciones Unidas que, por ejemplo, el Sistema Integrado de Información de Gestión. La primera etapa del Sistema se inició hace unos seis años y continúa avanzando hacia el objetivo bastante limitado de facilitar la integración electrónica de las oficinas administrativas de la Secretaría. Sin embargo, lo que se quiere señalar aquí no es la suma gastada o presupuestada para el Sistema hasta la fecha, que llega a más de 45 millones de dólares, sino las dimensiones del equipo encargado del proyecto, que está integrado actualmente por 17 funcionarios del cuadro orgánico⁷⁹.

132. El Inspector considera que, en esta ocasión, la responsabilidad por el sistema de gestión y evaluación del desempeño profesional debe asignarse claramente a una dependencia concreta de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, con la estrecha colaboración, cuando se necesite, del Director de la Oficina y del personal directivo superior. Esa dependencia debe contar con los recursos y la autoridad necesarios para supervisar el funcionamiento del sistema, velar por que las medidas que se precisen sean adoptadas oportunamente por las personas responsables, proporcionar el apoyo y la capacitación o el readiestramiento necesarios, y preparar análisis y presentar informes sobre la

marcha del sistema, sus problemas y mejoras. Sin esa responsabilidad de atención constante, el nuevo sistema resultará tan ineficaz como los anteriores.

133. Como se ha destacado en todo este informe, el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional en las Naciones Unidas no supone únicamente la tramitación de formularios. El hecho de que el sistema fuera considerado un simple papeleo fue el motivo de que fracasaran los cinco intentos anteriores de reformarlo. La gestión y la evaluación del desempeño profesional son un elemento clave del nuevo sistema de responsabilidad y rendición de cuentas y un instrumento indispensable para crear un nuevo ambiente de organización que ha de permitir que la Secretaría de las Naciones Unidas y sus programas en todo el mundo se transformen en una entidad de alto rendimiento.

134. Para alcanzar esos importantes objetivos, no se puede permitir que el nuevo sistema quede relegado como tarea adicional de un grupo oficioso de funcionarios de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos que ya tienen una carga de trabajo excesiva. Es preciso que el sistema se establezca formalmente y que, en los aspectos de dotación de personal, planificación, apoyo y desarrollo, se le dé el tratamiento que corresponde a un proyecto de gestión indispensable y de alta prioridad. Hay que dotar al sistema de personal de dedicación exclusiva y de recursos suficientes para facilitar su establecimiento adecuado y la capacitación extensa requiere ahora, pero también para que se puedan cumplir más adelante las tareas que sean necesarias para ajustar y mejorar constantemente el sistema en el futuro.

135. Como un último paso para garantizar la supervisión y el control del nuevo sistema de evaluación, el Inspector considera que hay que recordar una antigua resolución de la Asamblea General, que ha caído en el olvido. En 1986 el Grupo de 18 expertos formuló (y la Asamblea General hizo suya) esta recomendación:

"El Secretario General debería incluir en los informes anuales sobre cuestiones de personal que presenta la Asamblea General una sección sobre la evaluación del rendimiento del personal y sobre los ascensos."⁸⁰

136. El Inspector recomienda que se vuelva a aplicar este procedimiento para el nuevo sistema, ya sea en el informe bienal sobre los recursos humanos que la Dependencia Común de Inspección recomendó en su informe sobre el adelanto de la mujer en la Secretaría⁸¹ o en el informe anual del Secretario General sobre la composición de la Secretaría. Si esos informes se preparan con un criterio sustantivo y analítico, podrán constituir un elemento de supervisión indispensable que permitirá al Secretario General y a la Asamblea General determinar si el nuevo sistema de evaluación está evolucionando efectivamente hacia el "sistema transparente y eficaz" que pidió la Asamblea General en su resolución de diciembre de 1993, a la que responde también este informe.

C. Limitaciones y ajustes

1. Capacitación

137. El nuevo régimen de obligaciones y rendición de cuentas y las funciones de gestión de la actuación profesional atribuidas a administradores y supervisores, como se señaló supra, parecen desde ya prometedoras para el nuevo sistema de

/...

evaluación de la actuación profesional. Con todo, un obstáculo importante que se opone a la institución del nuevo sistema es la cuestión de la capacitación.

138. Aunque el grupo de trabajo de la OGRH tenía previsto impartir capacitación a las siete dependencias en los proyectos experimentales de evaluación de la actuación profesional en los meses de junio y julio, hubo que aplazar hasta diciembre la capacitación en evaluación de la actuación profesional de la amplia mayoría de los funcionarios de la Secretaría a causa de los procesos de revisión, análisis y ajustes que siguieron a las pruebas experimentales. Se crea así una situación sumamente difícil porque es necesario impartir capacitación a miles de funcionarios sólo pocas semanas antes de que entre en vigor el nuevo sistema. Peor aún, no se cuenta con recursos adicionales para financiar esa capacitación, razón por la cual los funcionarios de la Secretaría han estado considerando estrategias de emergencia como las de formar instructores, utilizar videocintas o recurrir a las transmisiones por satélite para poder llegar así al mayor número posible de funcionarios y con la mayor celeridad y poder respetar el plazo del 1° de enero de 1995 para la entrada en vigor del sistema.

139. Los principios de la CAPI destacan que las "finalidades de la evaluación de la actuación profesional deben ser claramente entendidas por todos los interesados"⁸². En años recientes, el CCCA y la CAPI han formulado módulos de capacitación en evaluación de la actuación profesional⁸³ y las organizaciones que han reformado sus sistemas, como el UNICEF, el PNUD y el FNUAP, también han hecho particular hincapié en ese aspecto de la introducción de nuevos sistemas. La OMM contrató a una consultoría privada para impartir formación a los supervisores y al personal en la aplicación de su nuevo sistema en 1993, en particular respecto de la forma de determinar cometidos específicos y cuantificables, mejorar las comunicaciones y mantener un diálogo entre supervisores y personal. La CAPI lo ha dicho de manera contundente: "No se debe implantar ningún sistema sin una labor previa de capacitación que abarque a toda la organización"⁸⁴. Por su parte, los funcionarios del UNICEF informaron al Inspector de que una razón importante a la que cabía atribuir el fracaso del sistema de evaluación de la actuación profesional que el UNICEF había instituido en 1983 había sido la insuficiente capacitación que se había impartido a funcionarios y supervisores para que utilizaran debidamente el sistema.

140. Las Naciones Unidas se ven particularmente constreñidas en esta esfera porque sólo recientemente se ha dado comienzo a un programa amplio de capacitación de personal directivo y porque las limitaciones de recursos restringen la celeridad con la que se lo puede hacer extensivo a todos los funcionarios. El nuevo sistema de capacitación comenzó con seminarios de personal directivo en los que participaron aproximadamente 200 funcionarios directivos superiores en 1993 y 1994. Sin embargo, es evidente que pasarán varios años antes de que la capacitación de los cuadros directivos pueda afianzarse de modo que todos los funcionarios comprendan y apoyen firmemente una "filosofía de actuación profesional" en la Secretaría. A ese respecto, existe otra obligación de impartir capacitación, pues la Asamblea General también ha pedido que el sistema de obligaciones y rendición de cuentas incluya "la capacitación eficaz del personal en materia de obligaciones financieras y administrativas"⁸⁵.

141. A la luz de la crítica importancia que reviste impartir una cuidadosa capacitación a todos los funcionarios, como lo demuestran los análisis realizados por la CAPI y la experiencia reciente de otros organismos, el Inspector estima que el actual calendario de capacitación impone una carga excesivamente onerosa en un proceso de reforma institucional, que de por sí es de gran escala y complejidad.

2. Oportunidad cronológica

142. La CAPI ha destacado que, por bien estructurado que esté, un sistema de evaluación de la actuación profesional sólo resultará efectivo si se aplica en un medio en que se asigne importancia a la actuación profesional. Para ello se requiere la comprensión por parte del personal de cuáles son los valores y las pautas de la organización, una declaración de intención, como base sobre la cual se puede establecer una planificación estratégica, un apoyo firme y explícito al nuevo sistema por parte del personal directivo y la disposición para destinar los recursos necesarios (dinero, tiempo y esfuerzo) a poner en práctica las reformas administrativas más amplias necesarias para sostener un sistema de gestión de la actuación profesional, así como para capacitar personal en el sistema mismo⁸⁶.

143. Como se indicó supra, la Secretaría está elaborando el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas simultáneamente con el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional. Habrá componentes importantes que no estarán terminados o comprendidos y establecidos para el 1° de enero de 1995, fecha para la cual se ha previsto la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional. También queda mucho por hacer para establecer un sistema de gestión de los recursos humanos y el desarrollo de la carrera dentro de la Secretaría.

144. Como el sistema de capacitación del personal directivo de la Secretaría se encuentra todavía en una etapa muy temprana, la capacitación en la evaluación de la actuación profesional evidentemente tendría que apresurarse para que pudiera quedar terminada en diciembre de 1994. Un componente igualmente integral del nuevo sistema - las normas, indicadores o dimensiones de la actuación profesional - requiere también una labor amplia y una integración diligente en el marco general de gestión de la Secretaría. Como se dijo en la sección C, la formulación y debida aplicación de esas medidas a nivel de toda una organización es un cometido arduo y difícil. La Secretaría actualmente no está a la altura de ese desafío.

145. El Inspector está al tanto de la importancia que el CPC y la Asamblea General atribuyen a la institución de nuevos sistemas conforme a plazos estrictos. La Secretaría ha venido aplazando por muchos años las medidas a ese respecto y las exigencias de la gestión operacional que sobre ella gravitan nunca han sido más intensas. La DCI también ha venido por más de un decenio recomendando muchas de las mismas categorías de reformas e iniciativas en materia de gestión administrativa. Con todo, las medidas ya adoptadas por la Secretaría en 1994 parecerían indicar tanto una nueva voluntad como un esfuerzo mucho más serio por establecer una secretaría con un mayor grado de rendimiento y rendición de cuentas.

146. Los funcionarios de la Secretaría están dispuestos a instituir el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional para el 1° de enero de 1995 si deben hacerlo. Con todo, el Inspector estima que si así se hace ello redundará grandemente en menoscabo de todo el esfuerzo. No sólo no se dispone todavía de los sistemas de apoyo necesarios, sino que el nuevo sistema debe superar el profundo escepticismo y cinismo que han engendrado los sistemas anteriores.

147. Por lo tanto, el Inspector recomienda que en lugar de proceder a la institución apresurada y cabal del nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional para el 1° de enero de 1995, que iría acompañada de riesgos mucho mayores de fracaso, se declare a 1995 en calidad de año en transición, durante el cual la Secretaría tendría un respiro muy imprescindible para instituir el sistema con un fundamento de comprensión y aceptación lo más sólido posible. Como la CAPI también lo ha subrayado:

"Si una organización tiene un sistema de evaluación de la actuación profesional deficiente o desacreditado, modificar la situación no es tarea fácil: no se puede lograr de la noche a la mañana ni sin introducir ajustes, a veces penosos, en los procedimientos que se siguen. La experiencia ha mostrado también que los arreglos apresurados y las soluciones parciales simplemente no dan resultado: la organización debe estar firmemente decidida a introducir un cambio fundamental en su forma de evaluar y reconocer la actuación profesional."⁸⁷

3. Recursos

148. Aunque se necesita más tiempo, ese tiempo será insuficiente, especialmente para llevar adelante las tareas amplias de capacitación en la evaluación de la actuación profesional que se necesitarán en toda la Secretaría. Esa actividad de capacitación, como toda actividad de formación, constituye una inversión en recursos humanos. Debe estar en consonancia con la firme convicción de que los esfuerzos y los fondos que se le dediquen, como dice la CAPI, "van a rendir dividendos, mucho más cuantiosos que el desembolso inicial, en forma de aumento de la productividad y mejoramiento de la moral"⁸⁸.

149. El nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional requiere financiación. El tema es penoso en momentos en que las Naciones Unidas han logrado por fin establecer, al cabo de muchos años de esfuerzo, un programa básico de capacitación del cuadro directivo, en que la crisis financiera es desde ya grave y en que a la Secretaría se le confieren múltiples mandatos que debe cumplir "con los recursos existentes". El nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, con todo, requiere la inversión de varios millones de dólares, esencialmente en actividades de capacitación, aunque también para algunas actividades de gestión y análisis a fin de reemplazar los actuales esfuerzos ad hoc del grupo de trabajo oficioso. La dificultad para allegar nuevos recursos es aún mayor debido a la formulación del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas, que impone nuevas exigencias a los recursos y esfuerzos de gestión.

150. El Inspector abriga la esperanza de que el razonamiento expuesto en el presente capítulo y la experiencia positiva de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en sus reformas de la evaluación de la actuación profesional puedan servir de estímulo para que los Estados Miembros consignent

fondos en sustento del nuevo sistema que han pedido a la Secretaría que establezca, ya sea con una ampliación de la financiación con cargo al presupuesto ordinario o con financiación proveniente de fondos fiduciarios. Sin embargo, a juicio del Inspector existe otra fuente que podría proporcionar una financiación bastante importante para la capacitación en evaluación de la actuación profesional (o nuevos fondos para la capacitación o economías de recursos más adelante), al tiempo que daría un firme apoyo a los principios e incentivos de mérito del nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional.

151. La mayor parte de los funcionarios de la Secretaría reciben poquísimos ascensos en el curso de su carrera. Casi todos los funcionarios, en cambio, reciben una "recompensa" anual en la forma de los aumentos de sueldo dentro de la categoría. Por ejemplo, hay 14 escalones de sueldo para un oficial de primera (P-12 para un funcionario del Servicio Móvil de categoría FS-6 y de 9 a 14 escalones para el cuadro de servicios generales, según la categoría y el lugar de destino.

152. Esos aumentos anuales de sueldos tenían por objeto reconocer una actuación satisfactoria; la retención de esos aumentos debiera servir de verdadero incentivo para que el funcionario mejorara su actuación profesional⁸⁹. Sin embargo, como casi todos los funcionarios de la Secretaría reciben una calificación "satisfactoria" (como se dijo en el capítulo III), se ha llegado a considerar que casi existe un derecho a recibir esos aumentos, que rara vez son retenido. Como por término medio esos aumentos representan alrededor de 1.000 dólares por año por persona y se conceden a entre 12.000 y 14.000 funcionarios de la Secretaría, para los Estados Miembros esos incrementos representan un costo de alrededor de 12 a 14 millones de dólares por año.

153. La CAPI y el CCCA han hecho ver que la actual escala de sueldos del sistema de las Naciones Unidas, con sus aumentos anuales, en realidad recompensa la antigüedad y no el mérito⁹⁰. Además, la Asamblea General ha pedido dos veces a la CAPI que examine los aumentos de sueldo dentro de la categoría a fin de cerciorarse de que dependen de una rigurosa evaluación de la actuación profesional y del mérito y no constituyen una recompensa financiera a la longevidad⁹¹. La CAPI ha instado a que se apliquen con más rigor las disposiciones vigentes respecto de los aumentos de sueldo y ha observado también que no todos los aumentos dentro de la categoría son muy eficaces como recompensa del mérito:

a) Constituyen un aumento permanente del sueldo basado en la actuación profesional satisfactoria de sólo un año;

b) Acrecientan los gastos por concepto de pensiones (que no están vinculados con la actuación profesional);

c) Llevan rápidamente a los funcionarios al límite superior de la categoría, con lo cual agudizan los problemas de estancamiento en la carrera y distorsionan las relaciones entre sueldos;

d) Su efecto motivador se ve menoscabado también por el hecho de que se pagan en la forma de pequeñas sumas mensuales⁹².

154. A juicio del Inspector, los millones de dólares que ahora se gastan anualmente en incrementos mecánicos de sueldos dentro de la categoría para casi todos los funcionarios se deben sustituir con un régimen que otorgue esos aumentos sólo como reconocimiento de una actuación profesional totalmente satisfactoria o de nivel superior, como originalmente se había previsto.

155. El cambio más evidente que se requiere es que los funcionarios cuya actuación profesional no sea totalmente satisfactoria (el requisito básico para otorgar el incremento en primer lugar) no reciban aumentos de sueldos dentro de la categoría. De acuerdo con el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, esa medida afectaría a entre 15% y 20% del personal. En consecuencia, el Inspector recomienda que no se otorguen aumentos de sueldos dentro de la categoría, conforme al nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, a los funcionarios con una calificación inferior a la de totalmente satisfactoria. Con esa reforma se podrían efectuar economías anuales de aproximadamente 1.800.000 a 2.800.000 dólares (de 15% a 20% de 12.000 a 14.000 funcionarios a razón de 1.000 dólares cada uno).

156. Si la Asamblea General está de acuerdo en que se declare a 1995 como año de transición en la institución del nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, el nuevo sistema produciría calificaciones sólo al fin de 1996. A fin de ayudar a allegar los fondos para capacitación que se necesitan ahora con apremio para establecer el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, el Inspector recomienda además que, durante el presente bienio de transición entre el antiguo y el nuevo sistema, el Secretario General y la Asamblea General consideren la conveniencia de decidir que todos los funcionarios que reúnan esas condiciones reciban sólo incrementos bienales (la mitad del personal el primer año y la otra mitad el segundo), con lo cual durante ese plazo se liberarían recursos por valor de entre 6 y 7 millones de dólares por año. (La medida a no dudarlo sería injusta para los funcionarios de actuación satisfactoria y superior, pero en ello no habría mucha diferencia con el sistema en vigor. Además, la Secretaría ya exige un plazo bienal para los aumentos de sueldo dentro de la categoría en los escalones más elevados del cuadro orgánico y el Servicio Móvil, con prescindencia de la actuación profesional del funcionario.)

157. Las sumas totales antes indicadas (de alrededor de 6 a 7 millones por año en 1995 y 1996 y de 1.800.000 a 2.800.000 dólares en los años siguientes) podrían destinarse mejor a) a impartir capacitación a los funcionarios en el uso del nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional; b) a impartir capacitación prioritaria para el perfeccionamiento de los cuadros directivos y la adquisición de aptitudes en general; y c) en su momento a las recompensas por mérito o a las economías de gastos a medida que disminuyan las necesidades de capacitación, en lugar de gastar esas sumas en el sistema actual, casi invisible pero muy oneroso, de aumentos de sueldo dentro de la categoría. Con esos recursos se obtendría la crítica financiación que ahora se necesita para instituir debidamente el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, se afianzaría la implantación de una filosofía del rendimiento profesional en la Secretaría y se fortalecería el compromiso financiero en el desarrollo de recursos humanos del que por tanto tiempo se ha carecido.

158. El Inspector estima que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podrían considerar también la conveniencia de utilizar ese método de redistribución de recursos y economías en el contexto de sus sistemas de evaluación de la actuación profesional y de gestión de la actuación profesional.

Notas

¹ Shapero, Albert, Managing professional people: Understanding creative performance, The Free Press, Nueva York, 1985, pág. 82.

² "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, secc. I.E, párrs. 4 a 6.

³ "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", documentos A/41/201, de 7 de marzo de 1986, y A/41/409, de 11 de junio de 1986.

"Tercer informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas: integración y utilización", documento A/41/202, de 7 de marzo de 1986, y

"Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados: aspectos relativos a la supervisión, la evaluación y el examen de la gestión", documentos A/43/125, de 4 de febrero de 1988, Add.1, de 27 de mayo de 1988, y A/44/233, de 25 de abril de 1989.

⁴ "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas", JIU/REP/93/5 y documento de las Naciones Unidas A/48/420 de 12 de octubre de 1993, y Add.1, de 22 de noviembre de 1993.

⁵ "Advancement of the status of women in the United Nations Secretariat in an era of 'human resources management' and 'accountability': A new beginning?", JIU/REP/94/3, de mayo de 1994.

⁶ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional: nota de la secretaria de la Comisión de Administración Pública Internacional, adición", documento ICSC/37/R.15, de 2 de marzo de 1993, párr. 1.

⁷ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional: nota de la secretaria de la Comisión de Administración Pública Internacional, adición", documento ICSC/37/R.15/Add.1, de 2 de marzo de 1993.

⁸ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/37/R.15, op. cit.

⁹ "Background information to document ICSC/37/R.15: Summary of practices in selected outside employers".

¹⁰ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/37/R.15, op. cit., párrs. 42 a 71.

¹¹ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional: nota de la secretaria de la Comisión de Administración Pública Internacional", documento ICSC/38/R.16, de 22 de junio de 1993, párr. 10.

Notas (continuación)

¹² "Gestión de la actuación profesional: Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional: nota de la secretaria de la Comisión de Administración Pública Internacional": ICSC/40/R.12, de 6 de mayo de 1994, apéndice, págs. 14 a 21.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ "Report of the working party on performance appraisal", Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) y Comité Administrativo de Coordinación (CAC), documento ACC/1980/PER/42, de 5 de febrero de 1981.

¹⁵ "Report of the eightieth session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Personnel and General Administrative Questions)", documento ACC/1994/4, de 30 de marzo de 1994, párrs. 1 a 3.

¹⁶ *Ibíd.*, párrs. 1 a 4 y 34 a 43.

¹⁷ "Performance review" y "Performance-related pay", estudios preparados por la secretaria del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, documentos ACC/1994/PER/R.2/Add.2 y 3 de 11 de enero de 1994.

¹⁸ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ..." ICSC/37/R.15, de 2 de marzo de 1993, op cit., párrs. 22 a 24.

¹⁹ "UNICEF's performance appraisal system (PAS)", instrucciones administrativas del UNICEF CF/AI/1988-11, de 1° de diciembre de 1988.

²⁰ "Performance Appraisal Review: Instructions and Guidelines (PAR)", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y

"Management Board decisions on the performance appraisal review (PAR) system", UNDP/ADM/93/38, de 13 de julio de 1993.

²¹ "Periodic reports", instrucción administrativa ST/AI/115, de 11 de abril de 1956.

²² "Something new", Sección de Capacitación y Exámenes, Oficina de Servicios de Personal, Secretariat News, 16 de marzo de 1977, y

"Performance evaluation report system", instrucción administrativa ST/AI/240, de 3 de enero de 1977.

²³ "Performance evaluation", Secretariat News, 16 de marzo de 1979.

²⁴ "Performance evaluation report system", instrucción administrativa ST/AI/240/Rev.1, de 26 de julio de 1983, párr. 2.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ "Career development system", memorando entre oficinas dirigido a todos los directores de departamentos, oficinas y comisiones regionales por el Subsecretario General de Servicios de Personal, 30 de septiembre de 1983, y

Notas (continuación)

"Office of Personnel Services: Working paper on a possible career development system", 26 de septiembre de 1983, págs. 30 a 33.

²⁷ "Performance evaluation report system", instrucción administrativa ST/AI/240/Rev.2, de 28 de noviembre de 1984.

²⁸ "New performance evaluation system sought: Current reporting methods criticized", Secretariat News, 31 de julio de 1987, pág. 5.

²⁹ "Update on developments in OHRM", Secretariat News, 30 de septiembre de 1987, págs. 4 y 5.

³⁰ "Report of the Fourth Special Session of the Staff-Management Co-ordination Committee", SMCC/Special/IV/4/, de 4 de noviembre de 1987, párrs. 44 a 46.

³¹ Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 49 (A/41/49), Nueva York, 1986, recomendaciones 41, 42 y 50.

³² "Informe final del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 41/213", documento A/42/222, de 26 de abril de 1989, párr. 154.

³³ "Cuestiones relativas al personal", resolución 44/185 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1989, parte A, párr. 7.

³⁴ "Informe analítico del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General", documento A/45/226, de 27 de abril de 1990, párr. 188.

³⁵ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/37/R.15, op. cit., párr. 12 c), y

"Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/38/R.16, op. cit., anexo I.

³⁶ "Secretary-General's statement to the Fifth Committee", ST/IC/1992/73, de 12 de noviembre de 1992.

³⁷ "Secretary-General says UN staff are central to world's peace and development", comunicado de prensa SG/SM/1505, de 20 de septiembre de 1993.

³⁸ "Placement and promotion", boletín del Secretario General ST/SGB/267, de 25 de noviembre de 1993, instrucción administrativa ST/AI/390 de 15 de noviembre de 1993, y circular informativa ST/IC/1993/66, de 2 de diciembre de 1993.

³⁹ "Reorganización del Departamento de Administración y Gestión: informe del Secretario General", documento A/C.5/48/72, de 23 de mayo de 1994.

⁴⁰ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226 de la Asamblea General, de 30 de abril de 1993, secc. I.B, párrs. 3 y 7.

Notas (continuación)

⁴¹ "Planificación de programas", resolución 47/214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992, secc. V y

"Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas y presupuesto por programas para el bienio 1992-1993", resolución 47/212 B de la Asamblea General, de 20 de mayo de 1993, secc. III, párr. 9.

⁴² "Sistema de obligaciones y rendición de cuentas de los directores de programas en las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/48/452, de 5 de octubre de 1993.

⁴³ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación sobre la segunda parte de su 33° período de sesiones", documento A/48/16 (Parte II), de 3 de noviembre de 1993, párrs. 241 a 246.

⁴⁴ "Former staffer comes in as UN's top manager", Secretariat News, julio-agosto de 1993, pág. 7.

⁴⁵ "Introduction of a new performance evaluation system", memorando entre oficinas dirigido a los directores de los departamentos y oficinas por el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión, de 17 de febrero de 1994, y

"Proposal for a new design for a performance evaluation system in the United Nations prepared by the SMCC XVII Task Force", de 12 de agosto de 1993, págs. 2 y 3.

⁴⁶ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/38/R.16, op. cit., párr. 3.

⁴⁷ Ibid., párr. 4.

⁴⁸ "Reorganización del Departamento de Administración y Gestión ...", A/C.5/48/72, op. cit.

⁴⁹ "Advancement of the status of women in the United Nations Secretariat ...", JIU/REP/94/3, op. cit., cap. V.

⁵⁰ "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas", A/48/420 y Add.1, op. cit., resumen ejecutivo.

⁵¹ "Promoción de las perspectivas de carrera en las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/C.5/47/6, de 25 de agosto de 1992, párrs. 1 a 5 y 48 a 57, anexo III.

⁵² Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel ..., A/41/49, op. cit., párrs. 45 a 50 y recomendación 41.

⁵³ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/38/R.16, op. cit., párrs. 4 y 10 a).

⁵⁴ "Report of the eightieth session of CCAQ ...", ACC/1994/4, op. cit., párr. 38.

Notas (continuación)

- ⁵⁵ "Secretary General says UN staff are central ...", SG/SM/1505, op. cit.
- ⁵⁶ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero ...", resolución 48/218, op. cit., secc. I.E. párr. 5 b).
- ⁵⁷ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero ...", resolución 48/218, op. cit., secc. I.E. párr. 5 c).
- ⁵⁸ *Ibid.*, párr. 5 a) y c).
- ⁵⁹ "Informe sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas", JIU/REP/78/1, de marzo de 1978.
- ⁶⁰ "Evaluación de programas ... Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto", documento A/45/617, de 12 de octubre de 1990.
- ⁶¹ "Nuevo planteamiento posible de la planificación de los programas: informe del Secretario General", documento A/48/277 de 28 de julio de 1993, párrs. 8 f), 33 y anexo.
- ⁶² "Advancement of the status of women", JIU/REP/94/3, op. cit., párrs. 141 a 153, y
- "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas y presupuesto por programas para el bienio 1992-1993", resolución 47/212 de 23 de diciembre de 1992, secc. I, párrs. 2 y 3.
- ⁶³ Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel ..., A/41/49, op. cit., recomendación 42.
- ⁶⁴ *Ibid.*, recomendación 50.
- ⁶⁵ "Cuestiones relativas al personal", resolución 44/185, op. cit., secc. A, párr. 7.
- ⁶⁶ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/38/R.16, op. cit., párr. 10 c).
- ⁶⁷ "Cuestiones relativas al personal", resolución 44/185, op. cit., parte A, párr. 7.
- ⁶⁸ "Placement and promotion", ST/SGB/267, op. cit.
- ⁶⁹ "Placement and promotion", ST/AI/390, op. cit., párr. 12.
- ⁷⁰ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/37/R.15, op. cit., párrs. 52 a 73, y
- "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/37/R.16, op. cit., párrs. 44 a 92.
- ⁷¹ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/37/R.15, op. cit., párr. 38.

Notas (continuación)

⁷² "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226, op cit., secc. I.B, párr. 7.

⁷³ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/38/R.16, op.cit., párr. 84.

⁷⁴ "Gestión de la actuación profesional ...", ICSC/40/R.12, op.cit., apéndice, párr. 25.

⁷⁵ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/37/R.15, op.cit., párr. 1.

⁷⁶ "Performance evaluation report system", instrucción administrativa ST/AI/240/Rev.2, op.cit., párr. 19.

⁷⁷ "Guidelines to Departments/Offices on the implementation of the placement and promotion system", 2 de diciembre de 1993, párr. 5.

⁷⁸ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero ...", resolución 48/218, op. cit., secc. I.E., párr. 5 b).

⁷⁹ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995: Título XI. Gastos de capital: sección 29. Innovaciones tecnológicas", documento A/48/6 (Sección 29), de 12 de octubre de 1993.

⁸⁰ Informe del Grupo de Expertos Inter gubernamentales de alto nivel ..., A/41/49, op.cit., recomendación 50.

⁸¹ "Advancement of the status of women", JIU/REP/94/3, op. cit., resumen ejecutivo.

⁸² "Gestión de la actuación profesional ...", ICSC/40/R.12, op. cit., principio 3.

⁸³ "Report of the seventeenth session of the Sub-Committee on Staff Training", CCCA, documento ACC/1993/PER/R.15, de 2 de junio de 1993, párrs. 15 a 17 y anexo V, y

"Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional: nota de la secretaria de la Comisión de Administración Pública Internacional", documento ICSC/38/R.16/Add.1 de 8 de junio de 1993.

⁸⁴ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/38/R.16, op. cit., párr. 19 b).

⁸⁵ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero ...", resolución 48/218, op. cit., secc. I.E., párr. 5 d).

⁸⁶ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/38/R.16, op. cit., párr. 3.

⁸⁷ *Ibid.*, párr. 4.

⁸⁸ *Ibid.*

Notas (continuación)

⁸⁹ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/37/R.15, op.cit., párr. 69.

⁹⁰ "Gestión de la actuación profesional ...", ICSC/40/R.12, op. cit., párr. 23, y

"The structure of the salary scale: Note by the CCAQ Secretariat", ACC/1991/PER/R.7, de 19 de febrero de 1992.

⁹¹ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", ICSC/38/R.16, op. cit., anexo I.

⁹² "Gestión de la actuación profesional ...", ICSC/40/R/12, op.cit., párrs. 31 y 32.

ANEXO

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

PERFORMANCE EVALUATION REPORT

Before filling out the report, please read attached guidelines (P.91/A) and refer to Administrative Instruction ST/AI/240/Rev.1

SECTION I – To be completed by the Executive Officer

NAME (Last, first, middle)		ENTRY DATE OF UN SERVICE	TYPE OF APPOINTMENT
FUNCTIONAL TITLE			IN THIS FUNCTION SINCE
DEPARTMENT OF OFFICE / BUREAU OR DIVISION / SECTION / UNIT			
CATEGORY AND LEVEL	AT THIS LEVEL SINCE	PERIOD COVERED BY THIS REPORT	

SECTION II

PART A – To be completed by the staff member

1. Describe the main assignments you have accomplished during the reporting period:

2. Indicate any training undertaken during the reporting period, including type and duration:

3. Indicate what guidance and counseling you have received in the performance of your duties:

Date and
initials:

PART B – To be completed by the first reporting officer

1. If you deem it appropriate, give your comments or clarification on the staff member's statements in part A above:

2. Indicate to what extent you have discussed with the staff member his/her performance during the reporting period:

SECTION III – To be completed by the first reporting officer

In assessing the staff member's performance below, please bear in mind the staff member's level of duties and responsibilities so as not judge him/her inappropriate standards or by personality traits unrelated to his/her work

Every 'A' or 'F' rating must be supplemented by a statement under "Comments", giving an explanation or examples illustrative of the rating. A report will not be considered complete unless such comments are given in respect of each 'A' or 'F' rating.

RATINGS: A: Excellent; B: Very Good; C: Good; D: Fair; E: Somewhat below standard; F: Unsatisfactory
 ENTER IN THE COLUMN BELOW THE RATING WHICH MOST NEARLY DESCRIBES THE STAFF MEMBER'S PERFORMANCE.

	RATING	Specially important	Relevant	Not applicable	COMMENTS
1. Competence (knowledge and skills the staff member possesses in his/her field of work).					
2. Quality of work accomplished					
3. Quantity of work accomplished					
4. Ability to meet schedules and routine when required; skillful use of time and resources to achieve maximum efficiency.					
5. Initiative (demonstrated aptitude to produce new ideas and/or bring about constructive innovation).					
6. Ability to work independently or with minimal supervision					
7. Effectiveness in maintaining harmonious working relations.					
8. Sense of responsibility and dependability as regards working hours.					

	RATING	Specially important	Relevant	Not applicable	COMMENTS
9. Effectiveness in planning and organization of work.					
10. Skill in producing a solution (ability to identify problems, power of analysis and soundness of recommendations and decisions).					
11. Ability to negotiate and persuade.					
12. Effectiveness in supervision (ability to motivate, maintain and direct a productive work unit). Indicate below the number and level of staff under his/her supervision					
(NOT APPLICABLE TO LANGUAGE STAFF)					
13. Written and oral expression in working language(s) (ability to communicate in a clear, concise and effective manner). If the staff member works in more than one language, rate each separately by entering the rating followed by the initial of each language in parentheses.					
14. i. Linguistic knowledge and ability in official languages. ii. Accuracy and style. Note: Rate each language separately by entering the rating followed by the initial of each language in parentheses.					

15. Comment on the staff member's attitude to the United Nations.

16. Indicate any assignment(s) which the staff member performed in a particularly effective way.

Signature: _____

Date:

Name and Title:

SECTION IV – *To be completed by the second reporting officer*

A. Before completing this section, please discuss the staff member’s performance with the first reporting officer and, if you deem it necessary, with the staff member. If discussion with the first reporting officer cannot be held, please give an explanation.

B. Keeping in mind the requirements of the post, please check one of the following statements describing the staff member’s performance.

- 1. AN EXCELLENT PERFORMANCE 2. AN VERY GOOD PERFORMANCE 3. A GOOD PERFORMANCE
- 4. FAIR 5. A PERFORMANCE THAT DOES NOT FULLY MEET STANDARDS 6. A UNSATISFACTORY PERFORMANCE

Should you have checked statement 1 or 6 above, please elaborate. Otherwise comments are optional.

C. If you disagree with the first reporting officer’s evaluation in section III, give your comments:

Signature: _____

Date:

Name and Title:

SECTION V

This section is to be completed by the head of the department or office or a director designated by him/her. (*The making of comments under (ii) is optional*).

(i) I take note of this report (*Place a mark here*)

(ii) My comments are as follows:

Signature: _____

Date:

Name and Title:

SECTION VI

After the sections above have been completed, the staff member must sign the original of the report and be given a copy thereof. The signature merely acknowledge that the staff member has read the report and received a copy; it does not necessarily indicate agreements with the evaluations contained in this report.

I have read this report and received a copy thereof. I understand that I may, if I wish, submit a written explanation or rebuttal within one month of receipt of this report in accordance with administrative instruction ST/AI/240/Rev.1.

Date: _____ Signature of staff member: _____

NB: If rebuttal is submitted, this report must not be filed in the Official Status File until such time as the rebuttal procedure is completed (see ST/AI/240/Rev. 1, para. 12).