

**Empleo de personal que no es de plantilla y
modalidades de contratación conexas en las
organizaciones del sistema de
las Naciones Unidas**

**Estudios monográficos por países:
República Democrática del Congo, Haití e India**

Preparado por

*Cihan Terzi
Papa Louis Fall*

**Dependencia Común de Inspección
Ginebra 2014**



Naciones Unidas

Empleo de personal que no es de plantilla y modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

**Estudios monográficos por países:
República Democrática del Congo, Haití e India**

Preparado por

***Cihan Terzi
Papa Louis Fall***

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2014

Resumen

Empleo de personal que no es de plantilla y modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas **JIU/REP/2014/8**

El objetivo del presente informe es proporcionar una evaluación del empleo de personal que no es de plantilla desde la perspectiva de todo el sistema de las organizaciones de las Naciones Unidas, incluidas sus políticas, reglamentos, prácticas de contratación y procesos de gestión conexos, prestando especial atención a las prácticas en las oficinas sobre el terreno. El informe incluye información cuantitativa y cualitativa, las tendencias en el empleo de personal que no es de plantilla, y un análisis comparativo de las políticas y prácticas institucionales en vigor.

Principales constataciones y conclusiones

El empleo de personal que no es de plantilla varía en las organizaciones. Sin embargo, es elevado en las organizaciones orientadas a la realización de programas y proyectos de gran envergadura. A nivel global, un volumen significativo del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (alrededor del 45% de la fuerza de trabajo total) trabaja con contratos que no son de funcionario. Muchos trabajan durante largos períodos en el marco de una relación empleador-empleado *de facto*, que es similar a la de los funcionarios, debido a la relativa flexibilidad y a las menores repercusiones en los costos de los contratos del personal que no es de plantilla en comparación con los contratos de los funcionarios. En consecuencia, se está creando una nueva categoría de personal, como parte importante de la fuerza de trabajo total, que desempeña toda clase de funciones, entre ellas tareas técnicas, administrativas y de gestión, especialmente en relación con los proyectos.

Las constataciones del informe reflejan que el sistema actual de contratación de personal no de plantilla es incompatible con las buenas prácticas laborales a nivel internacional, funciona sin supervisión ni rendición de cuentas efectivas, y presenta riesgos para las organizaciones. Además, las constataciones indican una falta de coherencia entre los valores de justicia y equidad que defienden las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y el trato diferencial que practican sin una base claramente establecida.

Los inspectores observaron que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no disponían de datos analíticos detallados sobre el empleo de personal que no es de plantilla y, en particular, sobre el perfil y el costo de esa fuerza de trabajo, su proporción respecto de la fuerza total de trabajo, el desglose de los costos por ubicación, y las modalidades de contratación. Esto no propiciaba la adopción de decisiones ni la vigilancia eficaces. De hecho, la supervisión del empleo de personal que no es de plantilla era insuficiente, tanto en el nivel directivo superior como en el de los órganos legislativos/rectores.

No se han establecido criterios generales ni un marco para todo el sistema en relación con el empleo de personal que no es de plantilla y las modalidades de contratación conexas. Como resultado, las organizaciones han desarrollado sus propias políticas y modalidades de contratación de manera fragmentada, lo que ha dado lugar a políticas y modalidades de contratación muy diversas. Además, la administración del personal que no es de plantilla es irregular debido a la debilidad de los controles internos y al apoyo y la supervisión insuficientes por parte de los departamentos/unidades competentes en las sedes. En el examen se constató que las organizaciones se enfrentaban al riesgo de pérdida de reputación, tasas elevadas de movimiento del personal, falta de personal estable y motivado, así como al posible aumento de problemas legales debido al empleo inadecuado de personal que no es de plantilla. Por otra parte, si bien las organizaciones cuentan con un volumen significativo de ese personal trabajando durante largos períodos en el marco de una relación empleador-empleado *de facto*, el personal que no es de plantilla carece de representación efectiva en las asociaciones de personal y de acceso a los mecanismos de justicia interna.

En la actualidad, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen una doble fuerza de trabajo, la primera con todos los derechos y prestaciones y la segunda con prestaciones limitadas o nulas. Esa situación no es conforme con los principios internacionales en materia laboral ni los valores que promueven las Naciones Unidas. Si bien los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas han reconocido que ese empleo significativo de personal que no es de plantilla no es una buena práctica, aducen dos razones importantes para la utilización de contratos de personal que no es de plantilla en lugar de contratos de funcionario, a saber, su menor costo y su mayor flexibilidad. Los inspectores desean aclarar que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no deben dar por supuesto que la necesidad de soluciones prácticas prevalece sobre su obligación de poner en práctica lo que predicán ni sobre los requisitos de unas prácticas laborales adecuadas.

Por consiguiente, los inspectores proponen que cada organización realice un análisis de su propia situación con respecto al empleo a largo plazo de personal que no es de plantilla y elabore un plan (de corto a mediano plazo) para poner fin a esa práctica. Dicho plan debe facilitar una evaluación de los recursos financieros necesarios para su aplicación. También debe incluir un análisis del empleo actual de personal que no es de plantilla y las políticas conexas a la luz de los principios internacionalmente aceptados en materia laboral. Asimismo, el plan debe incluir un análisis del nivel de empleo de ese personal; las funciones y ubicaciones del personal que no es de plantilla con amplia trayectoria de servicio; la duración prevista de sus funciones; y las medidas que deben adoptarse para hacer frente a esa situación, por ejemplo, el empleo del tipo correcto de contrato de funcionario para el personal que no es de plantilla y cuenta con amplia trayectoria de servicio, y la posibilidad de que esas personas presenten sus candidaturas a los puestos vacantes en las mismas condiciones que los candidatos internos.

Las organizaciones deben presentar ese análisis, junto con los requisitos correspondientes en materia de recursos financieros y decisiones estratégicas, a sus respectivos órganos rectores, que a su vez deben considerar la posibilidad de proporcionar el apoyo necesario para resolver el problema en beneficio de las organizaciones, incluidos los recursos financieros pertinentes.

Por lo que respecta a las preocupaciones más generales sobre costos totales, las organizaciones deberían adoptar un enfoque holístico teniendo en cuenta su estrategia global de contratación en lugar de métodos paliativos e inadecuados. En ese contexto, por ejemplo, pueden determinar qué servicios prestados en las sedes se pueden mantener, deslocalizar o externalizar, habida cuenta de su estrategia institucional y de los valores fundamentales de las Naciones Unidas. También pueden definir sus funciones esenciales y continuas, así como las necesidades de programas y proyectos de duración limitada. Si las organizaciones consideran que las actuales modalidades de contratación de personal no responden plenamente a sus necesidades operativas, deben trabajar junto con la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) para afrontar el problema como es debido. En particular, pueden examinar las necesidades de flexibilidad con respecto a dichos programas y proyectos.

Si bien la CAPI se encarga de armonizar las modalidades de contratación y las prestaciones de los funcionarios, las modalidades de contratación, las prestaciones y las condiciones de trabajo del personal que no es de plantilla son irregulares y están fragmentadas en todo el sistema. Teniendo en cuenta las constataciones del informe, la armonización de las políticas y prácticas relativas al personal que no es de plantilla debe ser objeto de un estudio exhaustivo por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), que abarque todos los aspectos del empleo de ese personal, con miras a permitir que las organizaciones les ofrezcan contratos y prestaciones equivalentes o similares en consonancia con los principios internacionalmente aceptados en materia laboral.

El informe contiene 13 recomendaciones, 1 dirigida al Secretario General en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, otra a la consideración de los órganos legislativos/rectores, y 11 dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben revisar sus políticas relativas al personal que no es de plantilla, con inclusión de la definición de personal que no es de plantilla y los criterios para su empleo, mediante el principio de la relación de trabajo conforme a las recomendaciones pertinentes en materia laboral de la Organización Internacional del Trabajo.

Recomendación 2

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ejercer sistemáticamente sus funciones de supervisión respecto del empleo de personal que no es de plantilla, mediante exámenes periódicos de los datos/información sobre dicho personal que faciliten los respectivos jefes ejecutivos.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben examinar el empleo de personal que no es de plantilla, con miras a identificar al personal con amplia trayectoria de servicio en el marco de una relación de empleador-empleado *de facto*, así como establecer un plan (a corto y mediano plazo) para poner fin al empleo inadecuado de personal que no es de plantilla durante períodos prolongados. El plan, incluidos los recursos necesarios, debe presentarse a los órganos legislativos/rectores para su aprobación y la prestación de la ayuda financiera que se precise.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben fortalecer la vigilancia, la supervisión y el control internos del empleo de personal que no es de plantilla, mediante la aplicación sostenida de mecanismos eficaces de control interno, la vigilancia sistemática a nivel institucional, así como la recogida de información/datos, análisis y auditorías. Deben velar por que un departamento/unidad central a nivel institucional sea responsable de la vigilancia, el análisis y la presentación de informes sobre esa cuestión a nivel global.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben favorecer la presentación periódica de informes analíticos sobre el empleo de personal que no es de plantilla en sus organizaciones, tanto a nivel interno (al personal directivo superior) como externo (al respectivo órgano rector). Tales informes deben contener datos y análisis detallados sobre el empleo de ese personal, incluidos su volumen y los gastos conexos, su proporción respecto de la fuerza de trabajo total, un desglose de las modalidades de contratación y las zonas y lugares de destino donde se utilizan, la evolución de las tendencias, así como los posibles riesgos y las medidas conexas.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben promover la aplicación de directrices prácticas, actualizadas y consolidadas sobre el empleo de personal que no es de plantilla, a fin de orientar a los gestores que participan en la adopción de decisiones sobre la utilización de las modalidades de contratación de ese personal.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que las personas que trabajan para esas organizaciones con contratos de terceros/externos lo hagan en condiciones decentes, incluidos salarios justos y prestaciones y derechos sociales.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que la política sobre el equilibrio de género y las medidas conexas contemplen al personal que no es de plantilla, incluidos los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). El equilibrio de género en la contratación de personal que no es de plantilla se debe promover y controlar como parte de la política general sobre igualdad de género.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben permitir que las personas que no trabajan en plantilla y cuentan con una amplia trayectoria de servicio (incluidos los VNU) presenten sus candidaturas a los puestos vacantes, con miras a favorecer la equidad y prever la reducción de ese personal en las organizaciones.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que exista un mecanismo claro, justo y racional para la determinación y el ajuste de los niveles de remuneración del personal que no es de plantilla, en particular por lo que respecta al personal con amplia trayectoria de servicio.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que el personal que no es de plantilla con amplia trayectoria de servicio (incluidos los VNU) tenga acceso a mecanismos formales adecuados de justicia interna. A tal fin, los jefes ejecutivos deben considerar la posibilidad de permitirles el acceso a los mecanismos existentes o establecer otro sistema práctico para ese personal.

Recomendación 12

Como cuestión prioritaria, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben favorecer y formalizar el acceso del personal que no es de plantilla (incluidos los VNU) a la mediación, la Oficina de Ética, la Oficina del Ombudsman y otros mecanismos informales de solución de conflictos, y asegurarse de que dicho personal pueda beneficiarse de las políticas sobre prevención del acoso y denuncia de irregularidades. Además, se debe informar al personal que no es de plantilla sobre esos derechos.

Recomendación 13

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe poner en marcha la armonización de las políticas y prácticas relativas al personal que no es de plantilla en todo el sistema, incluidos los criterios/principios sobre el empleo de ese personal, así como la preparación de una modalidad de contrato, una metodología de remuneración y prestaciones comunes para ese personal. A tal fin, puede establecerse un grupo de trabajo en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		iii
Siglas y acrónimos		ix
I. Introducción	1–13	1
II. Panorama general: personal que no es de plantilla en el sistema de las Naciones Unidas	14–78	5
A. Ausencia de definición y de criterios generales para el empleo de personal que no es de plantilla	14–33	5
B. Razones para el empleo de personal que no es de plantilla	34–38	12
C. Nivel de empleo de personal que no es de plantilla en todo el sistema	39–46	14
D. Empleo de personal que no es de plantilla como parte de una estrategia y un modelo institucional globales	47–52	16
E. Costos de personal que no es de plantilla en comparación con los costos de funcionarios	53–56	18
F. Impacto del empleo indebido de personal que no es de plantilla: una situación en la que todos pierden	57–62	19
G. Personal que no es de plantilla: proporción significativa de la fuerza de trabajo total	63–68	22
H. Necesidad de mejorar los mecanismos de vigilancia y supervisión del empleo de personal que no es de plantilla	69–78	23
III. Políticas y modalidades de contratación de personal que no es de plantilla	79–124	27
A. Ausencia de una estrategia y un marco para el empleo de personal que no es de plantilla	79–93	27
B. Modalidades de contratación de personal que no es de plantilla y prestaciones sociales conexas	94–111	31
C. Voluntarios de las Naciones Unidas	112–119	36
D. Prácticas de externalización	120–124	38
IV. Gestión del personal que no es de plantilla	125–182	40
A. Selección y contratación	125–138	40
B. Remuneración y salarios	139–153	43
C. Duración máxima, prórroga y renovación de los contratos de personal que no es de plantilla	154–160	48
D. Evaluación del desempeño del personal que no es de plantilla	161–165	49
E. Representación del personal que no es de plantilla y administración de justicia	166–182	50
V. El camino que se debe seguir	183–192	55

Anexos

I.	Estudios monográficos por países	58
	Estudio monográfico 1: República Democrática del Congo	59
	Estudio monográfico 2: Haití	65
	Estudio monográfico 3: India	71
II.	Personal de plantilla y no de plantilla, a finales de marzo de 2012 y de 2013	79
III.	Modalidades de contratación de personal no de plantilla: prestaciones por tipo de contrato.	82
IV.	Duración, prórroga e interrupción obligatoria del arreglo contractual.	97
V.	Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes sobre la base de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2014/8	104

Siglas y acrónimos

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCI	Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC
CEPA	Comisión Económica para África
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

I. Introducción

Objetivo

1. Como parte de su programa de trabajo, la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevó a cabo un examen del empleo de personal que no es de plantilla y las modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, prestando especial atención a las prácticas en las oficinas sobre el terreno. El examen se realizó a propuesta de la Secretaría de las Naciones Unidas (en particular, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)).
2. El examen proporciona una evaluación del empleo de personal que no es de plantilla desde la perspectiva de todo el sistema, incluidas las políticas, los reglamentos, las prácticas de contratación y los procesos de gestión conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Incluye información cuantitativa y cualitativa sobre el empleo de ese personal; un análisis comparativo de las actuales políticas y prácticas institucionales; y la evolución de las tendencias en la proporción de las categorías de personal que no es de plantilla respecto de la fuerza de trabajo total en las organizaciones participantes en la DCI.
3. Se exponen de forma detallada los diferentes tipos de contrato y las políticas, los reglamentos y las normas disponibles en el sistema para el personal que no es de plantilla, con inclusión de las denominaciones y definiciones aplicadas a ese personal; los criterios de selección respecto de los contratos correspondientes; así como los procesos de contratación, los niveles de remuneración, las limitaciones en la duración de los contratos y las prestaciones previstas (por ejemplo, el seguro médico, las vacaciones remuneradas y otras prestaciones suplementarias). También se intenta determinar cómo se aplican las políticas, así como los principales desafíos que afrontan actualmente las organizaciones, incluido el grado de coherencia y armonización sobre el terreno de las políticas y prácticas relativas al personal que no es de plantilla.
4. El examen tiene por objeto responder a las siguientes preguntas:
 - ¿Cuál es el volumen actual del personal que no es de plantilla y cuáles son las tendencias recientes en su empleo? ¿Cuál es el peso de dicho personal en la fuerza total de trabajo de las organizaciones?
 - ¿Cuáles son los tipos/categorías de contrato para el personal que no es de plantilla y sus principales características?
 - ¿Cuál es la definición de “personal que no es de plantilla”? ¿Hay un entendimiento común al respecto entre las organizaciones?
 - ¿Cuáles son las políticas/estrategias para el empleo de personal que no es de plantilla y las modalidades de contratación conexas? ¿Son esas políticas claras, adecuadas y conformes con las buenas prácticas internacionales en materia laboral?
 - ¿Existen criterios para determinar las esferas/tareas en las que el personal que no es de plantilla puede/no puede ser empleado? ¿Hay una distinción clara y racional entre las tareas/labor de los funcionarios y las del personal que no es de plantilla?
 - ¿Cuáles son las principales razones y las esferas/tareas más comunes para el empleo de personal que no es de plantilla en la práctica?
 - ¿Son los elementos principales de los contratos (tales como la definición, la duración, las limitaciones y las prestaciones) claros, coherentes, racionales y

adecuados? ¿Hay suficientes políticas, directrices y herramientas para la gestión de los contratos del personal que no es de plantilla?

- ¿Se hacen cumplir las políticas y los procedimientos existentes y se vigila e informa sobre su aplicación? ¿Es el proceso de contratación del personal que no es de plantilla claro, objetivo, justo y eficiente?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que afrontan las organizaciones con respecto al empleo de personal que no es de plantilla?
- ¿Se emplea a personal que no es de plantilla a largo plazo, para que desempeñe funciones básicas y tareas que corresponden a los funcionarios? Si tal es el caso, ¿por qué razón y en qué medida?
- ¿Son las políticas y prácticas relativas al personal que no es de plantilla coherentes y uniformes en todo el sistema?
- ¿Cuáles son las oportunidades y los riesgos asociados al empleo de categorías de personal que no es de plantilla por las organizaciones? ¿Se evalúan los riesgos y se introducen las medidas de mitigación correspondientes como es debido?

Alcance

5. El presente informe abarca todo el sistema y se refiere a todas las organizaciones participantes, las Naciones Unidas y sus fondos y programas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), y presta especial atención al empleo de personal que no es de plantilla sobre el terreno, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz. Debe tenerse en cuenta que el presente examen se ocupa principalmente de las personas que prestan servicio sobre la base de una relación contractual directa con una organización del sistema de las Naciones Unidas, a diferencia de las personas que prestan servicio a través de un tercero, en ocasiones denominados “contratistas institucionales” o proveedores de servicios externalizados. Sin embargo, puede hacerse referencia a algunas prácticas de externalización ya que, en algunos casos, son una alternativa directa al empleo de personal que no es de plantilla. Los funcionarios designados por elección, el personal no remunerado y los pasantes no se incluyen en el examen, por considerarse que tampoco forman parte de la plantilla. Los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) constituyen una categoría separada, establecida en virtud de una resolución de la Asamblea General a efectos de emplear a dicho personal. Sin embargo, no se cuentan entre los funcionarios, por lo que se examinan separadamente en el presente informe. Si no se los menciona de manera expresa, se considerará que las recomendaciones no son aplicables en su caso.

6. Con el fin de examinar una muestra representativa de los diferentes usos del personal que no es de plantilla en todo el sistema, los inspectores llevaron a cabo misiones en determinados lugares de destino en distintas regiones. Se realizaron entrevistas con diferentes entidades del sistema de las Naciones Unidas con necesidades y mandatos muy diversos, entre ellas dos comisiones regionales (la Comisión Económica para África (CEPA) y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)); dos operaciones de mantenimiento de la paz (la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)); un país que forma parte de la iniciativa “Unidos en la acción” (Viet Nam); y la India. En cada lugar de destino se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios y no funcionarios en tantas entidades de las Naciones Unidas como fue posible, en particular las que empleaban numeroso personal que no es de plantilla.

Metodología

7. De conformidad con las normas internas y las directrices de la DCI, así como sus procedimientos internos de trabajo, la metodología aplicada en la preparación del informe incluye un examen preliminar de documentación pertinente, por ejemplo informes anteriores de la DCI¹; un análisis de documentos de política disponibles, informes internos y documentos presentados a los órganos rectores; la preparación de cuestionarios institucionales y sobre el terreno; misiones y entrevistas sobre el terreno; una encuesta en línea para personal que no es de plantilla; y un análisis comparativo en profundidad de cada uno de esos elementos. Se enviaron cuestionarios detallados a todas las organizaciones participantes y a las entidades que estaban presentes en los lugares de destino que se visitaron. Sobre la base de las respuestas recibidas, se realizaron entrevistas en determinados lugares de destino así como en la Sede de las Naciones Unidas.

8. Con el fin de incluir diferentes perspectivas sobre la cuestión, los inspectores entrevistaron a diversos interesados pertinentes, incluidos funcionarios de administración de recursos humanos y grupos de directivos contratantes, y mantuvieron reuniones de grupos de discusión con personal que no es de plantilla y con representantes del personal. En un esfuerzo para recoger las opiniones, percepciones y opiniones de una muestra más amplia del personal que no es de plantilla, se realizó una encuesta en línea para ese personal en todos los países visitados, a saber, Etiopía, Haití, la India, la República Democrática del Congo, Tailandia y Viet Nam, a la que respondieron 2.151 personas con diferentes tipos de contratos de personal que no es de plantilla, lo que proporcionó información y conocimientos útiles a efectos del estudio. Durante el segundo semestre de 2013 se llevaron a cabo misiones sobre el terreno, y la encuesta en línea se realizó a continuación de las misiones en cada país. Así pues, las constataciones del informe se establecieron mediante una triangulación rigurosa de las distintas fuentes de información.

9. El presente informe incluye un resumen de las constataciones, evaluaciones y conclusiones obtenidas. Durante el examen se llevaron a cabo 6 estudios monográficos por países, 3 de los cuales se adjuntan al informe (Haití, India y República Democrática del Congo), mientras que los otros 3 (Etiopía, Tailandia y Viet Nam), junto con 2 anexos relativos a las políticas sobre el personal que no es de plantilla y las modalidades de contratación conexas en el sistema de las Naciones Unidas, se han incluido en la página web de la DCI (www.unjiu.org) como materiales suplementarios del informe.

10. La recopilación de datos no resultó tarea fácil. En particular, las cifras relativas al número de personas que trabajaban con diferentes tipos de contratos de personal que no es de plantilla deben interpretarse con cautela, habida cuenta de que no todas las organizaciones respondieron sistemáticamente a las solicitudes de datos de la DCI. Además, varias organizaciones entrevistadas consideraron sus respuestas sobre distintas bases, como se explica más adelante en el informe. En particular, muchas organizaciones no pudieron facilitar datos sobre el gasto en personal que no es de plantilla. La falta de información cuantitativa pertinente y de datos homogéneos a nivel de todo el sistema son obstáculos fundamentales para ofrecer una imagen cuantitativa completa del empleo de personal que no es de plantilla en todo el sistema. Sin embargo, los datos recogidos son suficientes para establecer que el empleo de ese personal es significativo y otras cuestiones conexas, así como para extraer conclusiones y formular recomendaciones.

¹ En particular JIU/REP/2012/5, JIU/REP/2011/10 y JIU/REP/2012/10 (www.unjiu.org).

11. Al concluir el informe, las observaciones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe se recabaron y se tuvieron en cuenta cuando se estimó oportuno. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, se dio forma definitiva al informe tras la celebración de consultas entre los inspectores a fin de someter sus conclusiones y recomendaciones al juicio colectivo de la Dependencia.

12. Para facilitar el manejo del informe y la aplicación de sus recomendaciones, así como el seguimiento de estas, el anexo V incluye un cuadro que indica si el informe se presenta a las organizaciones en cuestión para que adopten medidas o a título informativo. En el cuadro se identifican las recomendaciones pertinentes a cada organización, y se especifica si requieren de una decisión del respectivo órgano legislativo o rector o si el jefe ejecutivo de la organización puede adoptar las medidas correspondientes.

13. Los inspectores desean expresar su reconocimiento a todas las personas que les prestaron asistencia en la preparación del informe y, en particular, a quienes se ofrecieron amablemente a facilitar apoyo en las misiones sobre el terreno, participaron en las entrevistas y reuniones de los grupos de discusión, y compartieron de buen grado sus conocimientos y experiencia.

II. Panorama general: personal que no es de plantilla en el sistema de las Naciones Unidas

A. Ausencia de definición y de criterios generales para el empleo de personal que no es de plantilla

Constatación clave: No hay una definición racional de personal que no es de plantilla ni criterios generales para su empleo tanto a nivel de organización como de todo el sistema.

14. No hay una definición efectiva de la expresión “personal que no es de plantilla”. Por otra parte, tampoco hay una definición funcional de “personal” o “funcionarios” común a todas las organizaciones. De conformidad con el Estatuto del Personal (ST/SGB/2014/2) y el Reglamento del Personal (ST/SGB/2014/1) de las Naciones Unidas, “las expresiones... “funcionarios” o “personal” se referirán a todos los funcionarios y funcionarias de la Secretaría, en el sentido del Artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas, cuyo empleo y relación contractual estén definidos por una carta de nombramiento sujeta a las normas promulgadas por la Asamblea General de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 101 de la Carta”. Todas las demás personas contratadas para prestar servicios se consideran “personal que no es de plantilla”.

15. El cuadro 1 que figura a continuación contiene las respuestas de algunas organizaciones con respecto a la definición de “personal que no es de plantilla”.

Cuadro 1
Definición de “personal que no es de plantilla”

Organización Definición de “personal que no es de plantilla”

FAO	El Reglamento del Personal no contiene una definición específica de la expresión “personal que no es de plantilla”. Se suele distinguir al personal que es de plantilla del que no lo es sobre la base de las funciones asumidas. Se emplea a funcionarios para que lleven a cabo funciones regulares con continuidad/a largo plazo; se contrata a personal que no es de plantilla para asignarle funciones concretas de forma temporal, según se especifique en el contrato respectivo. Esta descripción no es aplicable a los proyectos cuyo personal nacional desempeña funciones idénticas a las que llevan a cabo los funcionarios, lo que afecta también a los consultores en ocasiones.
UIT	Sin definición. Tanto el personal contratado por períodos breves como el personal permanente se consideran funcionarios. Todas las demás categorías se consideran personal que no es de plantilla.
PNUD	Se define al personal que no es de plantilla como las personas que mantienen un acuerdo contractual vinculante con la organización para el desempeño de funciones directamente relacionadas con la ejecución de proyectos de desarrollo y la prestación de servicios que no son esenciales por un período determinado, cuyas condiciones de servicio se rigen por los términos de sus contratos únicamente.
PMA	El personal que no es de plantilla está sujeto a las condiciones de su contrato de trabajo y no al Reglamento del Personal.

Fuente: Respuestas de las organizaciones al cuestionario de la DCI.

16. En los documentos examinados no pudo encontrarse una definición clara, orientada al trabajo, de la expresión “personal que no es de plantilla”. En general, se entiende que es aplicable al personal que mantiene una relación contractual directa con cualquier organización del sistema de las Naciones Unidas, pero sin sujeción a los respectivos estatutos y reglamentos del personal. Ese concepto no está en consonancia con los principios que prevalecen en materia laboral y conlleva un riesgo de empleo arbitrario del personal que no es de plantilla por parte de las organizaciones. En sus respectivos documentos de política, la mayoría de las organizaciones se refieren, en primer lugar, a la naturaleza temporal de los servicios que ha de prestar dicho personal (numerosas organizaciones establecen un período máximo acumulado, aunque su duración puede ser de muchos años en algunos casos) y, en segundo lugar, a la naturaleza de las funciones que debe desempeñar, lo que indica que se contrata a personal no de plantilla para funciones que no son esenciales y/o cuando los conocimientos requeridos no se encuentran disponibles entre los recursos de personal ordinarios. Así pues, las organizaciones intentaron establecer la diferencia entre el “personal que no es de plantilla” y los funcionarios sobre la base de las funciones, las tareas, las capacidades y los conocimientos necesarios, junto con la duración breve/temporal para la que se requieren sus servicios y la naturaleza del mandato en cuestión.

17. Las amplias disposiciones mencionadas dejan suficiente margen para que cada organización las interprete y aplique a su manera al contratar y administrar al personal que no es de plantilla. De hecho, las funciones esenciales y no esenciales no se han definido de manera explícita. Además, el concepto de personal que no es de plantilla es muy amplio, y abarca varias categorías en cada organización. Las organizaciones han desarrollado diferentes arreglos contractuales para distintos tipos de personal que no es de plantilla. El presente examen indica que las organizaciones carecen de una definición adecuada y de criterios generales para el empleo de dicho personal.

La relación de trabajo: un factor determinante universal/general para la utilización de contratos de funcionario y de personal que no es de plantilla

18. Un examen de los principios internacionales en materia laboral revela que la definición y los criterios para el empleo de personal que no es de plantilla deben basarse en la “relación de trabajo”, tal como se determina en las normas de trabajo generalmente aceptadas. Con arreglo a la recomendación núm. 198 (2006) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), si el trabajo requiere una relación empleador-empleado el contrato debe ser de trabajo/personal de plantilla. Si el trabajo conlleva una relación de contratista independiente en lugar de una relación de trabajo, el contrato debe ser de personal que no es de plantilla. La recomendación otorga preferencia a la práctica sobre el propio contrato, y establece en su párrafo 9 que “la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza convenido por las partes”.

19. La recomendación también proporciona criterios para determinar la existencia de esa relación, sobre la base de los hechos relacionados con el desempeño del trabajo y la remuneración del trabajador. Además, ofrece ejemplos de los criterios utilizados en diferentes países para determinar la existencia de la “relación de trabajo”; por ejemplo, en el Código del Trabajo de Chile se presupone automáticamente que existe un contrato de trabajo cuando un empleado está subordinado y depende de otra persona y recibe una retribución fija o, en el Código del Trabajo de Portugal, se

presupone que las partes han celebrado un contrato de trabajo siempre que el trabajador forma parte de la estructura organizativa de la actividad del beneficiario y presta un servicio bajo su dirección.

La relación de trabajo²

Una característica central de la relación tradicional de trabajo, que puede constatar en diferentes países y tradiciones jurídicas, es el poder jerárquico de los empleadores sobre los empleados. Ese poder jerárquico combina tres elementos relacionados entre sí, a saber:

- a) La facultad de asignar tareas e impartir órdenes y direcciones a los empleados (poder de dirección);
- b) La facultad de supervisar tanto el desempeño de esas tareas como el cumplimiento de las órdenes y direcciones impartidas (poder de control);
- c) La facultad de sancionar el desempeño inadecuado o negligente de las tareas asignadas y de las órdenes y direcciones impartidas (poder disciplinario).

20. En los países europeos, el principal criterio para establecer una relación de trabajo o un contrato de trabajo es que una persona esté subordinada o dependa de otra. Además, los principales indicadores de una relación de trabajo son los siguientes:

- a) La facultad de un empleador de controlar el trabajo y supervisar al empleado juega un papel clave en la mayoría de los países. Entre las principales consideraciones figuran el control sobre el trabajo, la contratación, la disciplina, la formación y la evaluación.
- b) La integración en la organización del empleador, incluida la importancia de la labor del trabajador para la empresa del beneficiario, y el hecho de que el trabajador esté sujeto a las mismas normas de la organización.
- c) La exclusividad, fundamentalmente respecto de la prestación de servicios en beneficio de otra persona, con la finalidad principal de establecer la realidad económica de la relación.
- d) El hecho de que el trabajador deba realizar las tareas personalmente.
- e) El hecho de que el trabajador reciba pagos regulares y periódicos por cuenta de un principal, en lugar de pagos relacionados con la presentación de facturas o la conclusión de determinados servicios.
- f) El hecho de que el contrato del trabajador contemple derechos que son típicos de una relación de trabajo, por ejemplo periodos de descanso semanal o vacaciones anuales³.

² Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La relación de trabajo: una visión global comparativa* (Ginebra, 2011).

³ Adaptado de la publicación de la OIT, *Regulating the employment relationship in Europe: a guide to Recommendation No. 198* (Ginebra, 2013).

Constatación fundamental en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas:

En numerosas organizaciones, parte del personal que no es de plantilla trabaja durante largos períodos con contratos de breve plazo en el marco de una relación de trabajo *de facto*. Esto contraviene los principios y valores internacionalmente aceptados en materia laboral que son inherentes al establecimiento de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

21. La información obtenida en las respuestas a los cuestionarios, las entrevistas con los administradores, los debates en los grupos de discusión integrados por personal que no es de plantilla, así como las encuestas realizadas a dicho personal indican que, en la mayoría de las organizaciones, el personal que no es de plantilla se emplea durante largos períodos con contratos de corta duración, en diversa medida pero en niveles significativos. Se constató que la mayoría de los indicadores mencionados sobre la relación de trabajo eran aplicables al empleo de personal que no esté plantilla por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular al empleo de personal sobre el terreno. A ese respecto, el examen constató que un volumen significativo de personal que no es de plantilla:

- Trabaja bajo el control y la supervisión directa de funcionarios de la organización;
- Trabaja a tiempo completo en las dependencias de la organización, con sujeción al horario de trabajo del personal permanente;
- Dispone de despacho, escritorio, teléfono y cuenta de correo electrónico;
- Se considera parte integrante de las operaciones de las organizaciones; en muchos lugares de destino, los funcionarios son minoría y el personal que no es de plantilla constituye el volumen más amplio de la fuerza de trabajo, en particular por lo que se refiere a las actividades de los proyectos,
- Recibe un salario con regularidad sin depender de entregas y facturación específicas;
- Está sujeto a evaluaciones de rendimiento y al mismo código de conducta que los funcionarios;
- En algunos casos, recibe distintos niveles de prestaciones sociales, por ejemplo vacaciones anuales, licencia de maternidad y seguro médico;
- Recibe formación en cierta medida;
- En algunos casos, tiene facultades de gestión.

22. Por consiguiente, la relación de empleo es una relación establecida *de facto* en el caso de numeroso personal no de plantilla que actualmente trabaja para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Con frecuencia, ese personal realiza funciones de naturaleza continua durante años y, normalmente, junto a los funcionarios.

23. A efectos prácticos, el personal que no es de plantilla contratado por las organizaciones puede clasificarse en dos grupos principales, a saber, el que se emplea a corto plazo para el tipo de trabajo que realizan los consultores cuando no se dispone de los conocimientos necesarios en la propia organización, y el que se emplea para el tipo de trabajo que realizan los funcionarios, es decir, en el marco de una relación de empleo *de facto* y, en general, en las respectivas oficinas de las organizaciones.

24. Para el tipo de trabajo que realizan los consultores, las organizaciones utilizan contratos específicos de consultoría. En general, todas las partes interesadas comprenden esa modalidad bien establecida, que no representa un problema desde la perspectiva del empleo. En la práctica, esos tipos de contratos se utilizan con menos frecuencia que otras modalidades de contrato para el tipo de trabajo a largo plazo que realizan los funcionarios. Se utiliza mucho algún otro tipo de contrato de personal que no es de plantilla para la asignación de tareas de funcionario durante períodos relativamente largos. El presente examen no critica el empleo de todas las categorías de contrato de personal no de plantilla en general, sino principalmente y de manera específica el uso indebido de contratos de personal que no es de plantilla para la asignación de tareas de funcionario durante largos períodos.

Empleo de personal que no es de plantilla para la asignación de funciones idénticas o similares a las de los funcionarios

25. En cada uno de los lugares de destino visitados se identificó en diversa medida el empleo de personal que no es de plantilla para la asignación de tareas regulares y continuas durante largos períodos en el marco de una relación de trabajo *de facto*. De hecho, en algunas organizaciones los funcionarios constituían una parte menor de la fuerza de trabajo, y los proyectos se llevaban a cabo principalmente mediante el empleo de personal que no era de plantilla. El problema también se refleja en las respuestas a los cuestionarios y a la encuesta. El cuadro 2 que figura a continuación muestra las respuestas facilitadas por las organizaciones con respecto a la naturaleza de las funciones realizadas por el personal no de plantilla. El gráfico I muestra las respuestas de ese personal a la pregunta de si su trabajo era de la misma naturaleza que el realizado por el personal de plantilla.

Cuadro 2

Naturaleza de las funciones realizadas por el personal que no es de plantilla

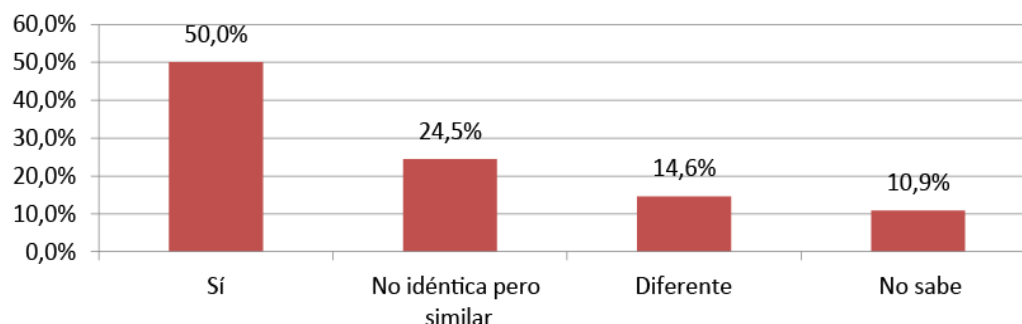
(En porcentaje)

	<i>Funciones idénticas o similares a las del personal de plantilla, realizadas a corto plazo</i>	<i>Funciones idénticas o similares a las del personal de plantilla, realizadas a largo plazo</i>	<i>Funciones de naturaleza especializada no disponibles en la organización</i>	<i>Funciones ejecutivas o de gestión</i>	<i>Tareas consultivas</i>
Muy frecuentemente	9	4	39	0	13
Frecuentemente	26	22	39	0	61
Ocasionalmente	48	43	13	30	9
Nunca	4	17	0	56	4
Sin respuesta	13	14	9	14	13

Fuente: Respuestas institucionales al cuestionario de la DCI.

Gráfico I

Respuestas del personal que no es de plantilla a la pregunta de si su trabajo era de naturaleza idéntica a la del realizado por el personal de plantilla (excluidas las respuestas de los Voluntarios de las Naciones Unidas)



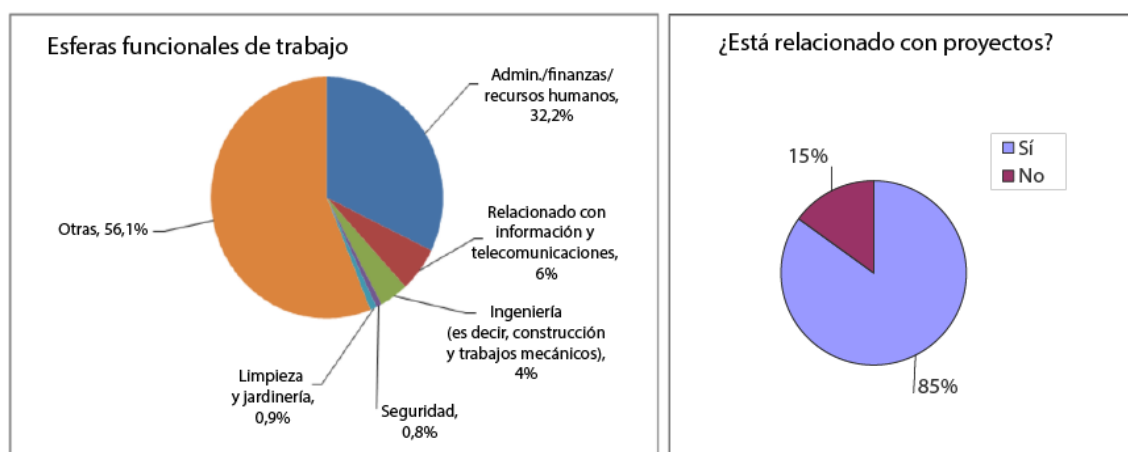
Fuente: Encuesta de la DCI al personal que no es de plantilla.

26. Como muestra el cuadro 2, las organizaciones reconocen que una proporción significativa de las funciones realizadas por el personal que no es de plantilla son idénticas o similares a las de los funcionarios (“ocasionalmente” o “frecuentemente”). Desde el punto de vista del personal que no es de plantilla, el 74,5% señaló que su trabajo era de naturaleza idéntica o similar al del personal de plantilla, como indica el gráfico I.

27. Las esferas de trabajo del personal que no es de plantilla varían según los lugares de destino y las actividades de las organizaciones, si bien la mayoría están relacionadas con proyectos. Como se demuestra en el gráfico II que figura a continuación, el 85% de las personas que respondieron a la encuesta en línea manifestó que su trabajo estaba relacionado principalmente con proyectos. El gráfico también indica las esferas funcionales de trabajo del personal no de plantilla que respondió a la encuesta. Mientras que la esfera administrativa representa el 32,2%, la categoría “otras esferas” representa la proporción más elevada, con el 56,1%. Esa elevada proporción puede interpretarse en el sentido de que la mayoría de personas entrevistadas que realizaban tareas relacionadas con proyectos eligieron dicha categoría.

Gráfico II

Esferas de trabajo y su posible relación con proyectos (respuestas a la encuesta, excluidas las respuestas de los Voluntarios de las Naciones Unidas)



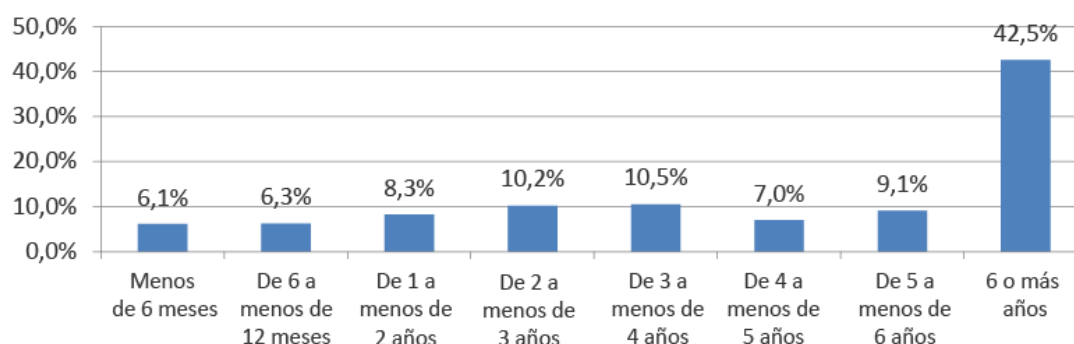
28. Durante las reuniones con los inspectores, algunos gestores argumentaron que el empleo generalizado de personal que no es de plantilla en los proyectos se justificaba debido a su duración limitada. Este argumento no es válido a la luz de los principios generalmente aceptados en materia laboral. Incluso si la duración del proyecto es limitada, el personal que trabaja en el marco de una relación laboral requiere un contrato de funcionario adecuado, si bien limitado a la duración del proyecto.

Empleo de personal que no es de plantilla por largos períodos

29. La información obtenida de las entrevistas con los gestores, los grupos de discusión integrados por personal que no es de plantilla y las asociaciones del personal indicó que se empleaba regularmente a personal que no era de plantilla con contratos de corta duración mediante prórrogas y/o renovaciones de dichos contratos. Esa situación se constató durante las misiones sobre el terreno y se confirmó mediante la encuesta realizada al personal que no es de plantilla. Como se observa en las respuestas a dicha encuesta en el gráfico III que figura a continuación, el 79,3% de los entrevistados había trabajado en las organizaciones durante más de dos años. En total, el 42,5% declaró que había trabajado con contratos de personal que no es de plantilla durante más de seis años.

Gráfico III

**Años de trabajo del personal que no es de plantilla en las organizaciones
(excluidas las respuestas de los Voluntarios de las Naciones Unidas)**



Fuente: Encuesta de la DCI al personal que no es de plantilla.

Empleo de personal que no es de plantilla con sujeción a las mismas condiciones de trabajo que los funcionarios

30. La información recogida en las entrevistas con el personal que no es de plantilla indicó que, con frecuencia, esas personas trabajaban en las dependencias de las organizaciones con sujeción a las mismas condiciones de trabajo que los funcionarios. Esa situación se confirmó mediante la encuesta realizada a dicho personal, en la que el 67% de los entrevistados indicó que se les había asignado un escritorio, un teléfono y/o una cuenta de correo electrónico, y que debían cumplir con el horario regular de oficina mientras durasen sus contratos. Además, la mayoría de ese personal trabajaba bajo la supervisión y dirección diarias de un funcionario, igual que cualquier miembro del personal de plantilla. De hecho, cuando se les preguntó si habían trabajado bajo la supervisión de un funcionario permanente, el 59% de los entrevistados que no eran de plantilla respondieron de forma afirmativa.

31. Esos datos, en combinación con otros datos pertinentes, como el volumen de personal no de plantilla que trabaja durante años realizando el tipo de tareas que llevan a cabo los funcionarios y las constataciones de las entrevistas sobre el terreno, indican

que el personal que no es de plantilla se integra en las principales actividades de trabajo de las organizaciones. En otras palabras, si se eliminara a dicho personal de las organizaciones, en particular en los lugares de destino sobre el terreno, las actividades de algunas organizaciones se suspenderían o reducirían de manera sustancial. Las constataciones muestran que no se aplican correctamente los elementos mencionados por las organizaciones para diferenciar al personal que no es de plantilla del que sí lo es sobre la base de las funciones, la duración y las tareas requeridas, por lo que esa diferenciación resulta irrelevante en la práctica. Por otra parte, los documentos de política sobre el personal que no es de plantilla dejan amplio margen para el empleo excesivo de tales modalidades de contratación.

32. Los inspectores concluyen que es necesario establecer un marco normativo claro para el empleo de personal que no es de plantilla, incluidos el concepto de “personal que no es de plantilla” y los criterios generales para decidir entre las modalidades de contratación de dicho personal y de los funcionarios. Ese marco normativo debe orientarse por los principios internacionalmente aceptados en materia laboral. Es aconsejable que las organizaciones trabajen sobre el tema en el Comité de Alto Nivel sobre Gestión a fin de establecer un marco común a todo el sistema para orientar las políticas de cada una de las organizaciones en el contexto de la armonización.

33. La aplicación de la siguiente recomendación fortalecerá la coherencia y la armonización.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben revisar sus políticas relativas al personal que no es de plantilla, con inclusión de la definición de personal que no es de plantilla y los criterios para su empleo, mediante el principio de la relación de trabajo conforme a las recomendaciones pertinentes en materia laboral de la Organización Internacional del Trabajo.

B. Razones para el empleo de personal que no es de plantilla

Constatación clave: Las principales razones del nivel significativo de empleo de personal que no es de plantilla son la eficacia en función de los costos y la relativa flexibilidad.

34. El análisis de las respuestas al cuestionario institucional de la DCI muestra que la efectividad en función de los costos, las restricciones presupuestarias, la falta de recursos, la imprevisibilidad de la financiación y la necesidad de flexibilidad, es decir, la menor complejidad de los procesos de contratación del personal que no es de plantilla frente a la rigidez de los estatutos y reglamentos del personal, junto con la ausencia de delegación de autoridad, son las principales razones para contratar a personal que no es de plantilla. Los equipos de dirección en los lugares de destino visitados eran conscientes del empleo indebido de ese personal y ofrecieron razones para justificar “la explotación no intencional de los recursos de personal que no es de plantilla” de la siguiente manera: a) la flexibilidad de la gestión y los menores costos conexos en comparación con los gastos de personal; b) la menor complejidad de los contratos de personal que no es de plantilla, que pueden prepararse en breve plazo; y, c) la rigidez de los procesos presupuestarios y los estatutos y reglamentos más rigurosos para el personal de plantilla, que suponen obstáculos para la contratación de funcionarios.

35. Las consideraciones relativas a los costos juegan un papel decisivo en el empleo de personal que no es de plantilla. En general, los contratos para ese personal no incluyen prestaciones sociales, es decir, prestaciones de jubilación, seguro médico —con inclusión de las personas dependientes—, licencia de maternidad y paternidad, vacaciones anuales y licencia de enfermedad o, si las incluyen, ofrecen un nivel inferior de prestaciones y derechos que los contratos de funcionario. En ese contexto, otro factor de los costos muy importante es que los contratos de personal que no es de plantilla no conllevan obligaciones adicionales a largo plazo para las organizaciones, por ejemplo remuneraciones en concepto de vacaciones en el lugar de origen, seguro médico después de la separación del servicio, y prestaciones de jubilación como los pagos en concepto de traslados y pensiones. Además, en comparación con los contratos de funcionario, los niveles de remuneración para el personal que no es de plantilla están menos normalizados y no se aplican de forma coherente en la práctica. En comparación con los contratos de funcionario, los gestores tienen más flexibilidad para establecer los niveles de remuneración. Frente a las limitaciones financieras constantes, hay una tendencia a establecer remuneraciones más bajas para ese personal en comparación con las del personal de plantilla con niveles de responsabilidad equivalentes.

36. La mayoría de las organizaciones establecen requisitos rigurosos para la creación de puestos de funcionario; por ejemplo, tienen que aprobarse en las sedes y, con frecuencia, requieren de la aprobación del respectivo órgano rector. Además, los procesos de contratación del personal suelen considerarse complejos ya que conllevan, entre otras cosas, largos períodos de aviso de vacantes y presentación de solicitudes, el establecimiento de paneles y la participación de los órganos centrales de examen. Cuando se trata de personal que no es de plantilla, suele producirse una delegación sustancial de autoridad en favor de los representantes de los organismos a nivel de país para que contraten y gestionen al personal local mediante los correspondientes contratos de personal no de plantilla.

37. Los inspectores desean señalar a la atención el hecho de que no es correcto que los gestores mitiguen ciertos problemas de recursos humanos dando lugar a otras cuestiones importantes en esa esfera mediante el uso indebido de modalidades de contratación de personal que no es de plantilla. En cambio, los problemas fundamentales deben abordarse de manera específica y como es debido. Si bien la rigidez del proceso presupuestario, junto con la crisis financiera actual, representa un problema real que requiere más eficiencia y menores costos, ello no debe ser excusa para justificar el uso indebido de los contratos y la falta de un ejercicio adecuado de planificación de la fuerza de trabajo. Por el contrario, las organizaciones deben trabajar junto con la CAPI a fin de identificar cualquier inflexibilidad, proponer posibles alternativas y transmitir a sus órganos rectores los problemas presupuestarios correspondientes.

38. En sus observaciones a la versión preliminar del presente informe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indicó que, en su mayor parte, proporciona servicios a los asociados en la ejecución (a menudo una entidad gubernamental) por lo que se refiere a la contratación de personal para apoyar la ejecución de un programa o proyecto, previa solicitud de un organismo de ejecución. En general, tal es el caso respecto de la contratación de personal nacional para actividades de proyectos (actividades profesionales o de apoyo) y, en particular, respecto de la contratación para proyectos de aplicación nacional. En la mayoría de los casos, las personas contratadas no se encuentran en un entorno ordinario de trabajo del PNUD, es decir, no trabajan en una oficina del PNUD ni en otra actividad fuera de la sede del PNUD. Ello no obstante, el PNUD controla el trabajo mediante una supervisión técnica y sustantiva, y asume la responsabilidad de los resultados. Los inspectores desean señalar que, en la medida en que se celebren contratos de servicios

entre el PNUD y las personas y los pagos en concepto de remuneración se realicen por cuenta del PNUD, dicho organismo, en su calidad de proveedor legal del contrato, tendrá la responsabilidad principal de proporcionar el contrato adecuado y los derechos correspondientes conforme a las normas internacionalmente aceptadas en materia laboral.

C. Nivel de empleo de personal que no es de plantilla en todo el sistema

Constatación clave: Las organizaciones no disponen de suficientes datos sobre el empleo de personal que no es de plantilla, en particular sobre el total de los costos de ese personal y su desglose por lugar de destino y modalidad de contratación, la duración de los servicios prestados, y su proporción respecto de la fuerza total de trabajo.

39. A fin de disponer de un panorama completo del empleo de personal no de plantilla en todo el sistema, los inspectores pidieron a las organizaciones que facilitaran cifras sobre el empleo de ese personal en la misma fecha dos años consecutivos, a saber, finales de marzo de 2012 y de 2013. Los datos recibidos de las organizaciones se recogen en el anexo II del presente informe y se resumen en el gráfico IV. Los datos muestran algunos hechos y tendencias, si bien deben interpretarse con cautela ya que algunas organizaciones no facilitaron datos adecuados o uniformes debido a diversas limitaciones, como la falta de disponibilidad de los datos correspondientes a los períodos solicitados y las limitaciones de sus respectivos sistemas de planificación de los recursos institucionales. Por ejemplo, algunos sistemas computaban los contratos en lugar de las personas. Además, la ausencia de datos de referencia junto con la falta de homogeneidad de los datos sobre las diferentes modalidades de contratación y terminologías utilizadas por las organizaciones supuso un verdadero desafío al intentar obtener un panorama completo de todo el sistema.

40. Los inspectores desean poner de relieve la necesidad de disponer de sistemas adecuados de información sobre la gestión de los recursos humanos a fin de planificar y gestionar de manera eficiente la fuerza de trabajo, incluidos el personal que no es de plantilla y los funcionarios. Muchas organizaciones tienen dificultades para generar datos completos en diversa medida, especialmente sobre el gasto en personal que no es de plantilla y los costos conexos desglosados por lugar destino, como las sedes y las oficinas sobre el terreno, y por modalidad de contratación. Queda mucho por hacer para que las organizaciones faciliten un análisis riguroso y un panorama coherente sobre el empleo de ese personal a lo largo de los años. Es necesario desarrollar un mecanismo que permita informar de manera periódica y sistemática sobre el empleo de personal que no es de plantilla, como parte de la planificación, la vigilancia y la adopción de decisiones respecto de la fuerza de trabajo; esos informes deben examinarse en las reuniones del personal directivo superior y someterse a la supervisión de los órganos legislativos o rectores.

41. A medida que se desarrollen los sistemas de planificación de los recursos institucionales, las organizaciones deberían favorecer la recogida de datos así como la vigilancia de los contratos de personal que no es de plantilla en tiempo real. En sus respuestas, algunas organizaciones indicaron avances positivos sobre esa cuestión. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) informó a los inspectores de que la totalidad de sus contratos de servicios se había integrado en el sistema de planificación de los recursos institucionales en enero de 2014 y los restantes contratos de personal no de plantilla se integrarían a

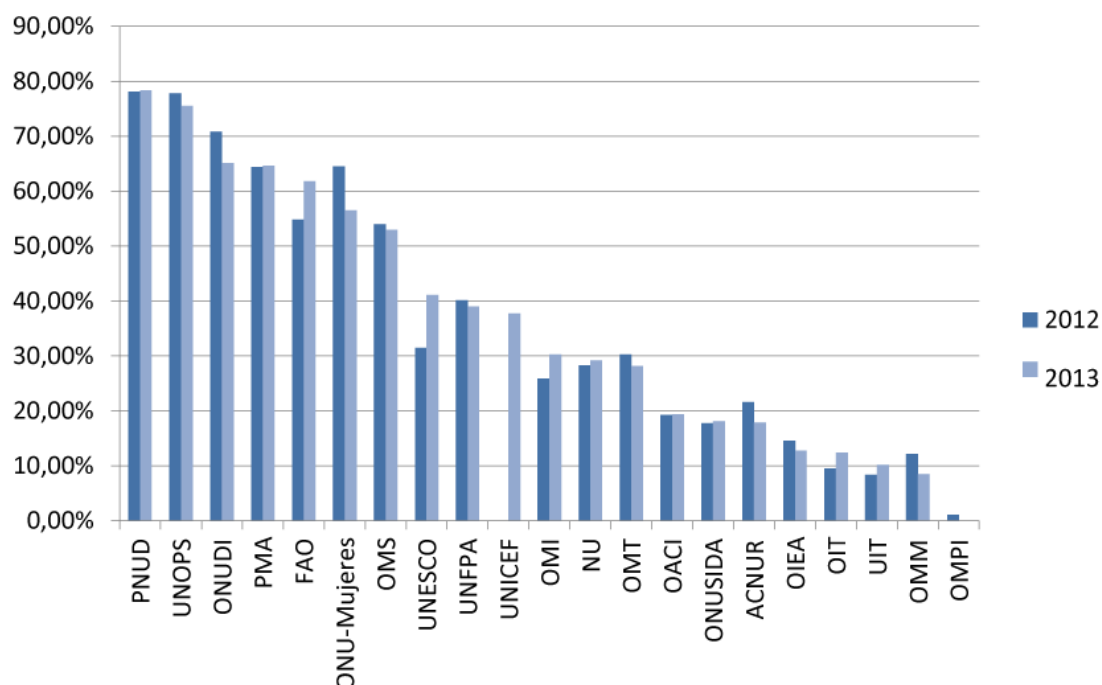
partir de enero de 2015. La UNESCO había recopilado estadísticas sobre ese personal en tiempo real así como sobre su equivalente a tiempo completo. Funcionarios de la UNESCO indicaron que esas medidas proporcionarían un panorama más completo de la fuerza de trabajo total. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) confirmó que, con la implantación progresiva de su sistema de planificación de los recursos institucionales en todas las oficinas descentralizadas, estaba en condiciones de registrar datos completos sobre el empleo de todos los tipos de personal no de plantilla en todo el mundo, también sobre la base del lugar de destino, el nivel de remuneración, la nacionalidad, el sexo, la duración de los contratos, la duración media de los contratos y la fuente de financiación. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) había desarrollado un sistema pormenorizado de información sobre el personal que no es de plantilla.

Proporción del personal que no es de plantilla respecto de la fuerza de trabajo total (funcionarios y no funcionarios)

42. El gráfico IV que figura a continuación muestra la proporción del personal que no es de plantilla respecto de la fuerza de trabajo total de las organizaciones en dos fechas. Dicha proporción varía del 78% en el PNUD y el 76% en la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), al 10% en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y alrededor del 1% en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Gráfico IV

Personal que no es de plantilla en 2012 y 2013 como porcentaje de la fuerza de trabajo total



Fuente: Respuestas de las organizaciones al cuestionario institucional.

43. En general, las organizaciones que dependen de recursos extrapresupuestarios o las organizaciones orientadas a la realización de proyectos y programas emplean más personal que no es de plantilla que funcionarios permanentes. Como se muestra en el gráfico anterior, en el PNUD, la UNOPS, la Organización de las Naciones Unidas para

el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la FAO, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la OMS, el personal que no es de plantilla representa más del 50% de la fuerza de trabajo total. En las oficinas sobre el terreno de esas organizaciones, los puestos directivos clave suelen estar cubiertos por funcionarios internacionales y/o nacionales, mientras que el personal que no es de plantilla lleva a cabo el resto de operaciones. Dicho personal se emplea principalmente como apoyo a los programas y proyectos, bien a largo plazo o para la consecución de resultados específicos. En cierto modo, la “cara” de las oficinas sobre el terreno de esas organizaciones es el personal que no es de plantilla en lugar de los funcionarios.

44. Cabe señalar que esas cifras no indican una situación permanente en las organizaciones, sino que más bien resumen la situación en un momento determinado, es decir, a finales de marzo de 2012 y de 2013. Habida cuenta de que el personal que no es de plantilla se contrata por períodos breves, la proporción de ese personal puede variar con el tiempo. Por consiguiente, para tener una idea más precisa de su empleo en las organizaciones es necesario disponer de datos sobre el equivalente a tiempo completo/año completo que, desafortunadamente, no estaban disponibles. Sin embargo, los datos anteriores muestran cifras/porcentajes similares de personal no de plantilla en dos años consecutivos. Esto puede interpretarse con cautela y en cierta medida como la demostración de que la proporción de ese personal respecto de la fuerza de trabajo total se mantiene en niveles similares con el paso de los años.

45. Las cifras proporcionadas por las organizaciones sobre el volumen de personal de plantilla y no de plantilla se recogen y reproducen en el anexo II, incluida una explicación de las estimaciones realizadas con el fin de obtener una cifra total que indique la proporción del personal que no es de plantilla respecto de la fuerza de trabajo total en el sistema de las Naciones Unidas, que se situaría aproximadamente en la horquilla de 81.000 a 87.000 personas, o alrededor del 45% de la fuerza de trabajo total en 2012-2013.

46. Entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la UNESCO muestra el mayor crecimiento en el empleo de personal que no es de plantilla. Como proporción de la fuerza de trabajo total, dicho personal aumentó del 31% al 41% entre 2012 y 2013. Como se observa en el anexo II, el número de funcionarios disminuyó al tiempo que las cifras sobre el personal no de plantilla aumentaban. Esa tendencia se puede interpretar como una consecuencia de la difícil situación financiera que afronta la organización. ONU-Mujeres muestra la mayor reducción en la proporción de ese personal respecto de la fuerza de trabajo total, ya que durante ese mismo período pasó del 64,5% al 56,5%. El caso de ONU-Mujeres debe interpretarse como el resultado de los esfuerzos para reducir dicho personal tras la publicación de varios informes de supervisión concluyentes en los que se recomendaba reducir la contratación de personal no de plantilla a largo plazo. La cuestión es objeto de escrutinio por el personal directivo superior, como se indica en las entrevistas mantenidas con funcionarios de la organización.

D. Empleo de personal que no es de plantilla como parte de una estrategia y un modelo institucional globales

***Constatación clave:** No hay modelo institucional ni estrategia para el empleo de personal que no es de plantilla.*

47. En un esfuerzo por comprender mejor los posibles modelos institucionales para el empleo de personal que no es de plantilla, los inspectores pidieron a las

organizaciones que indicaran si habían establecido una estrategia y/o modelo(s) institucional(es) de base para el empleo de personal no de plantilla, incluido el establecimiento de objetivos para el que sería un equilibrio deseable entre ese personal y los funcionarios.

48. Solo una de las organizaciones, a saber, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), indicó que disponía de una estrategia para el empleo de personal que no es de plantilla. Dicha estrategia define y acepta la contratación de ese personal como herramienta paralela para asegurar las operaciones además de los puestos de funcionario; permite más flexibilidad para aumentar y reducir la fuerza de trabajo en respuesta a las demandas operacionales; prevé despliegues más rápidos de personal; y facilita el acceso a conocimientos más especializados de los que el ACNUR no dispone normalmente. El ACNUR ha establecido un enfoque sistematizado para el personal que no es de plantilla. Se prevé que la proporción de personal permanente del ACNUR respecto del personal asociado se mantenga a efectos de disponer de un número suficiente de funcionarios clave para la supervisión y la adopción de decisiones eficaces en materia de gestión. Además, esa proporción debe asegurar la continuidad y la estabilidad adecuadas en las respectivas unidades/secciones.

49. El análisis comparativo de los estudios monográficos por países muestra que las mismas organizaciones presentan diferentes modelos en distintos países sin una estrategia explícita. Por ejemplo, el PNUD tiene una mayor proporción de personal no de plantilla en Haití (89%) en comparación con Etiopía (60%). Las dos operaciones de mantenimiento de la paz visitadas, a saber, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), presentan una distribución similar de su fuerza de trabajo, es decir, una proporción de aproximadamente 60:40 entre el personal de plantilla y el que no lo es. Entidades más estables, como las comisiones regionales, tienen un volumen relativamente menor de personal que no es de plantilla, por ejemplo la CEPA (72:28) y la CESPAP (89:11).

50. En cierta medida, el número de proyectos llevados a cabo por las organizaciones en un país determinado también es una indicación del empleo de más personal que no es de plantilla. De las oficinas sobre el terreno visitadas, el porcentaje más elevado de ese personal se constató en la oficina de la UNOPS en Haití y la oficina de la OMS en la India (es decir, más del 95% de personal no de plantilla en ambos casos), y el porcentaje más bajo correspondía a la oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la India, donde no se disponía en absoluto de dicho personal. El número limitado de estudios monográficos de países hace que sea difícil determinar la existencia de un modelo institucional claro a nivel mundial. Sin embargo, cabe afirmar que las organizaciones emplean al personal que no es de plantilla principalmente para la ejecución de proyectos.

51. La documentación institucional examinada muestra que la FAO tiene objetivos explícitos al respecto. Según la propia FAO, tenía previsto como objetivo una proporción de 60:40 entre el personal de plantilla y el que no es de plantilla a fin de permitir una mayor flexibilidad en la ejecución del programa de trabajo de la Organización en épocas de restricciones presupuestarias importantes. A 31 de diciembre de 2008, la organización tenía 1.781 titulares de contratos de personal no de plantilla (con exclusión de los trabajadores ocasionales), lo que representaba el 34% de la fuerza de trabajo⁴. Por otra parte, algunos gestores del PNUD entrevistados durante las misiones sobre el terreno mencionaron un objetivo extraoficial de 25:75 para dicha proporción.

⁴ FC 126/15, Políticas revisadas acerca del empleo de personal contratado y jubilados de la FAO y aplicación de las mismas; FC 126/15; 15 de mayo de 2009; párr. 5.

52. Lo ideal sería que las organizaciones dispusieran de una estrategia institucional de contratación que indicara dónde, en qué medida y de qué manera debe emplearse personal de plantilla, personal no de plantilla y servicios externos, teniendo en cuenta los buenos principios en materia laboral, la relación entre los costos y los beneficios y la estrategia institucional a nivel global. En cambio, lo que sucede en realidad es que las organizaciones se rigen por un enfoque *ad hoc* y por decisiones adoptadas bajo la presión de limitaciones cotidianas, lo que da lugar a prácticas insostenibles en materia de recursos humanos.

E. Costos de personal que no es de plantilla en comparación con los costos de funcionarios

53. Durante el examen, se pidió a las organizaciones que facilitaran cifras globales de los costos/gastos de personal no de plantilla a nivel mundial, y un desglose de esos costos por sedes y oficinas sobre el terreno. Desafortunadamente, muchas organizaciones no pudieron proporcionar las cifras requeridas para un análisis completo. Por consiguiente, no fue posible establecer la proporción del costo de ese personal respecto del costo total de la fuerza de trabajo. Sin duda, esa situación no favorece la adopción racional de decisiones en las organizaciones. Además, el examen constató que, en general, las organizaciones no habían preparado un análisis financiero (de costo-beneficio) y/o de los riesgos del empleo significativo de personal que no es de plantilla como parte de su fuerza de trabajo total. **Tan solo la FAO realizó algunos cálculos explícitos de ahorros indicativos. Señaló que, en 2008, el costo medio anual de cada miembro de personal no de plantilla en su sede había ascendido aproximadamente a 58.300 dólares de los Estados Unidos y que, como esos recursos humanos suelen emplearse para trabajos de categoría profesional, la medida representaba una alternativa mucho más económica que la creación de un nuevo puesto del cuadro orgánico (con una diferencia de más del 50%)⁵.** Además, el UNFPA facilitó un ejemplo de su oficina en Viet Nam, donde la remuneración anual para un puesto con contrato de servicios (equivalente al puesto de funcionario nacional del cuadro orgánico, nivel B, grado 6 (NOB/6)) había ascendido a 30.051 dólares de los Estados Unidos en 2013, en comparación con 45.653 dólares de los Estados Unidos para un puesto equivalente de nombramiento de plazo fijo (NOB/6). Esto indica que el costo de los contratos de servicios era inferior al de los contratos de funcionario en un 34% aproximadamente.

54. Los voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) de contratación nacional también suponen menos costos de personal para las organizaciones. De acuerdo con las distintas sedes donde trabajan dichos voluntarios, el costo anual de la asignación de un VNU internacional se estima entre 48.048 y 84.023 dólares de los Estados Unidos. El costo anual de un VNU nacional se estima entre 4.140 y 27.486 dólares de los Estados Unidos, si bien dichos costos varían de país a país. Durante sus misiones sobre el terreno, los inspectores constataron que la mayoría de VNU desempeñaba la labor profesional de los funcionarios internacionales, en general equivalente a la categoría P-2 o P-3. De manera similar a lo que sucede con los VNU, el costo anual de un puesto de categoría profesional varía considerablemente según el lugar de destino debido al mecanismo de ajuste por lugar de destino y las prestaciones conexas. Sin embargo, se puede estimar aproximadamente en la horquilla de 109.300 a 118.800 dólares de los Estados Unidos para un P-2 y de 142.500 a 152.500 dólares de los Estados Unidos para un puesto de categoría P-3⁶. Esas cifras ofrecen una indicación

⁵ *Ibid.*, párr. 8.

⁶ Costo de un P-3/P-2: Nairobi, 152.500/118.800 dólares de los Estados Unidos; Bangkok, 142.500/109.300 dólares de los Estados Unidos; Líbano, 146.500/114.600 dólares de los Estados Unidos. Las contribuciones del personal se han deducido del costo total de un puesto de categoría

del costo significativamente menor de emplear a VNU internacionales en lugar de personal internacional del cuadro orgánico.

55. **Según la FAO, el menor costo del personal que no es de plantilla, junto con la flexibilidad que ofrecen esos recursos humanos, ha contribuido al empleo extensivo y prolongado de instrumentos de contratación de dicho personal⁷.** Los costos más bajos, junto con las modalidades flexibles de contratación del personal que no es de plantilla, hacen que el empleo de ese personal sea muy atractivo.

56. La información obtenida de las entrevistas con el personal directivo refleja el consenso de que la presión de los donantes a fin de reducir los costos de dotación de personal de los proyectos, el carácter temporal de la labor relacionada con los proyectos y la imprevisibilidad de las corrientes de financiación suelen impulsar a las organizaciones a emplear más personal que no es de plantilla para reducir los costos de los proyectos al tiempo que se mantiene la flexibilidad. De hecho, la mayor parte del empleo de ese personal está relacionado con proyectos. Alrededor del 85% del personal no de plantilla que respondió a la encuesta indicó que su trabajo estaba “relacionado con proyectos”. Además, los funcionarios entrevistados añadieron que, en el contexto de la crisis financiera en curso, se pedía a las organizaciones eficacia en relación con los costos y que hicieran más con menos recursos. Los inspectores desean aclarar que la existencia de tales limitaciones no justifica el empleo indebido de personal que no es de plantilla, que es contrario a los principios y valores inherentes al sistema de las Naciones Unidas y contraviene los principios generalmente aceptados en materia laboral.

F. Impacto del empleo indebido de personal que no es de plantilla: una situación en la que todos pierden

Constatación clave: *El empleo indebido de personal que no es de plantilla afecta a las organizaciones en la medida en que afrontan riesgos crecientes, tasas elevadas de movimiento de personal, la ausencia de una fuerza de trabajo estable y motivada, y un posible aumento de problemas legales.*

Constatación clave: *Las entidades de las Naciones Unidas no suelen cumplir las normas laborales mínimas establecidas en las leyes nacionales (por ejemplo, faltan contratos estables y prestaciones).*

57. El impacto del empleo indebido de personal que no es de plantilla es multidimensional y afecta a dicho personal y a los funcionarios, así como a las organizaciones en cuestión. El personal de plantilla se siente incómodo trabajando junto a colegas que no son de plantilla, mientras que estos se sienten maltratados y se consideran empleados de segunda clase, tal como expresan a menudo en las reuniones de los grupos de discusión. Tanto los funcionarios como el personal que no es de plantilla se sienten desalentados por el uso indebido de modalidades de contratación para dicho personal.

58. La utilización indebida de contratos de personal que no es de plantilla tiene un impacto evidente en el bienestar de ese personal y sus familias, lo que puede aumentar

P-3/P-2 para los respectivos lugares de destino, como se refleja en la versión 7 de los gastos salariales normalizados para 2015.

⁷ FC 126/15, Políticas revisadas acerca del empleo de personal contratado y jubilados de la FAO y aplicación de las mismas; Comité de Finanzas de la FAO, FC 126/15, párr. 8.

su vulnerabilidad, en particular cuando la falta de protección social se prolonga durante largos períodos de la carrera profesional. Por consiguiente, tiene consecuencias importantes no solo por las actuales condiciones de precariedad, por ejemplo, las dificultades para obtener préstamos bancarios o renovaciones de los contratos de arrendamiento y la ausencia de prestaciones necesarias en relación con el seguro médico, sino también con miras a futuras prestaciones sociales tales como los planes de pensiones de jubilación. Por otra parte, en ausencia de contratos estables y de representación y acceso en el marco de un sistema de justicia interna, el personal que no es de plantilla se mantiene en una situación de vulnerabilidad frente a los abusos.

59. El uso indebido de contratos de personal que no es de plantilla también afecta a las organizaciones, puesto que hacen frente a riesgos para su reputación, tasas elevadas de movimiento del personal, gastos de administración generales elevados, ausencia de una fuerza de trabajo estable y motivada, y posible aumento de casos de fraude o corrupción así como de problemas legales. Las principales esferas de riesgo que se identificaron son las siguientes:

- Pérdida de reputación debido a prácticas injustas en materia de empleo;
- Exposición a controversias legales cuando existe una relación de empleo *de facto* no reconocida mediante las correspondientes modalidades de contratación y prestaciones;
- Marco de control interno parcialmente debilitado debido al nivel significativo de empleo de la fuerza de trabajo temporal sin la integración adecuada;
- Exposición a aumentos del fraude debido al empleo de personal no de plantilla al que a menudo no puede responsabilizarse en el sistema de justicia interna de las Naciones Unidas;
- Los procedimientos de contratación deficientes que se emplean para contratar a un gran volumen de personal no de plantilla pueden incrementar el riesgo de nepotismo y fraude;
- Riesgo de perder el control de las funciones y los servicios básicos si se transfieren cada vez en mayor medida a la fuerza de trabajo temporal;
- Pérdida de conocimientos institucionales debido al incremento de la fuerza de trabajo temporal;
- Ausencia de valores claros en la cultura de la organización, que da lugar a tensiones y desaliento entre la fuerza de trabajo al establecer estatus diversos y proporcionar diferentes prestaciones por trabajo similar;
- Pérdida del carácter internacional de la fuerza de trabajo;
- Marco de rendición de cuentas amenazado debido a la contratación y al empleo discrecionales de un volumen significativo de personal temporario;
- Riesgo de pérdida del sentido de propiedad de los programas/proyectos debido a modalidades de contratación temporales e injustas;
- Nivel significativo de riesgo de abuso de poder y represalias contra el personal que no es de plantilla sin posibilidad de recurso.

60. Si bien, desde una perspectiva jurídica, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no están en principio sujetas a los códigos del trabajo nacionales y los principios internacionales en materia laboral, no pueden esconderse tras sus privilegios e inmunidades y continuar empleando al personal que no es de plantilla de

forma indebida. No es honesto que, por una parte, defiendan los derechos humanos⁸, principios y conceptos elevados como el trabajo decente⁹ o los que figuran en el Pacto Mundial¹⁰, al tiempo que establecen una fuerza de trabajo vulnerable en condiciones que frecuentemente no se ajustan a las normas nacionales de trabajo establecidas en los propios países donde tienen lugar las operaciones, tal como observaron los inspectores durante sus misiones sobre el terreno. Por ejemplo, en Haití se informó a los inspectores de que, en el mercado de trabajo local, un trabajador se convierte en “empleado/miembro del personal” (incluidas las prestaciones conexas) tras un período de prueba de tres meses.

61. Los inspectores opinan que, por una cuestión de principios, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben cumplir normas de empleo no menos favorables que las observadas por empleadores de referencia en el país receptor y, en cualquier caso, no inferiores a las normas mínimas legalmente establecido por las autoridades de ese país.

Experiencia en la oficina del UNFPA en la India

62. Algunas organizaciones hicieron intentos para poner fin a la práctica de emplear personal que no es de plantilla durante períodos prolongados. Un buen ejemplo es la oficina del UNFPA en la India que informó de que, en 2009, había estado sometida a presiones de la sede y los auditores a fin de eliminar la mala práctica de disponer de ese personal para que llevara a cabo durante largos períodos el tipo de trabajo que realizan los funcionarios; posteriormente, el UNFPA acometió un ejercicio de reorganización de su oficina en la India. Se proporcionaron contratos de plazo fijo a todo el personal que no era de plantilla y desempeñaba funciones básicas. Se disponía de personal para unos 20 proyectos nacionales, cuya mayor parte pasó a ser personal nacional con nombramientos de plazo fijo. Los gestores indicaron que la idea era asegurarse de que todo el personal técnico sintiera que pertenecía al UNFPA, y actuara y trabajara en el marco del mandato del UNFPA en las mismas condiciones y con el mismo espíritu. El personal directivo indicó que, como resultado del ejercicio de integración del personal no de plantilla mediante contratos de plazo fijo, se produjo un cambio positivo en el desempeño del personal; las personas ya no conversaban sobre las modalidades de contrato, ningún grupo era más poderoso que otro y había igualdad de condiciones para todos. La evaluación del desempeño se realiza en línea y se aplica

⁸ Véase la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece lo siguiente en su artículo 23, párrafos 2 y 3: “2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; 3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.

⁹ La OIT ha desarrollado el Programa de Trabajo Decente, un programa para la comunidad del trabajo que se apoya en cuatro pilares estratégicos, a saber, creación de empleo, derechos en el trabajo, protección social y diálogo social. El trabajo decente conlleva oportunidades de trabajo productivo y proporciona ingresos equitativos; seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias; mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social; libertad para que las personas expresen sus preocupaciones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas; así como igualdad de oportunidades y de trato para todas las mujeres y todos los hombres. Sitio web de la OIT: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

¹⁰ En particular, el principio VI: eliminar la discriminación con respecto al empleo y la ocupación. Los principios laborales del Pacto Mundial provienen de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada en 1998 en la Conferencia Internacional del Trabajo. Actualmente existe el consenso de que todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo económico, sus valores culturales o los convenios pertinentes de la OIT que hayan ratificado, tienen la obligación de respetar, promover y cumplir esos principios y derechos fundamentales. <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/labour.html>

a todo el personal. Toda persona tiene derechos de acceso a la planificación de los recursos institucionales, lo que redundará en más eficiencia. La labor de contratación se ha reducido y su administración es ahora más fácil.

G. Personal que no es de plantilla: proporción significativa de la fuerza de trabajo total

Constatación clave: *Mediante el empleo significativo de personal que no es de plantilla se está creando una nueva categoría de personal de facto, como fuerza de trabajo paralela, para que desempeñe diversas funciones que incluyen tareas administrativas y de gestión, especialmente en relación con los proyectos.*

63. Mediante el empleo significativo de personal que no es de plantilla, se está creando una nueva categoría de personal *de facto* en el sistema de las Naciones Unidas. Las diferentes modalidades de contratación que se utilizan para ese personal se examinan más adelante en el informe y en los estudios monográficos por países que figuran adjuntos. Cabe señalar que algunas de esas modalidades ya ofrecen prestaciones cuyos conceptos son similares a los de las prestaciones que suelen ofrecer los contratos de funcionario, por ejemplo el seguro médico, las vacaciones anuales y las licencias de enfermedad y maternidad. Además, durante sus misiones sobre el terreno, los inspectores constataron que, en un esfuerzo por dispensar un trato justo, algunas entidades consideraban la posibilidad de introducir mejoras en las condiciones ofrecidas a ciertos grupos de personal no de plantilla, como por ejemplo planes de pensiones locales, en particular dirigidos a quienes trabajaban durante largos períodos y desempeñaban el tipo de funciones que llevan a cabo los funcionarios.

64. Los inspectores observan una cierta semejanza de la situación actual con reformas anteriores en la gestión de los recursos humanos, y creen que es el momento de aplicar las enseñanzas extraídas de anteriores esfuerzos en materia de reforma. Inicialmente, todo el personal de la Secretaría de las Naciones Unidas estaba sujeto a un único Estatuto y Reglamento del Personal conocido como la “Serie 100”. Con el tiempo, se desarrollaron arreglos contractuales para hacer frente a necesidades cambiantes y nuevos requisitos a efectos de una mayor flexibilidad. La situación se resolvió mediante la introducción de la “Serie 200” para el personal que trabajaba en proyectos de asistencia técnica y, posteriormente, la “Serie 300”, inicialmente para los contratos temporales de hasta seis meses. La “Serie 300” evolucionó, y se introdujo el nombramiento de duración limitada para la contratación de personal que no fuera de carrera para desempeñar funciones por un período limitado. Los contratos de duración limitada ofrecían menos prestaciones que los contratos de funcionario, y se diseñaron para que su administración fuera más sencilla debido a su carácter temporal. Sin embargo, el descontento aumentó entre el personal con contratos sujetos a la “Serie 300”, y se introdujeron gradualmente cambios en los contratos de duración limitada, como el aumento de las vacaciones anuales y la duración de la licencia de maternidad, con el fin de ajustar esos contratos a la “Serie 100”. Finalmente, la “Serie 200” y la “Serie 300” se eliminaron con efecto a partir del 1 de julio de 2009, y sólo se mantuvo la “Serie 100” del Reglamento del Personal con 3 tipos de contratos (temporal, de plazo fijo y permanente). Antes de esa fecha, había 3 series del reglamento del personal (series 100, 200 y 300) con 11 tipos de contrato.

65. En las entrevistas, los gestores indicaron que los contratos de funcionario suprimidos se sustituían en su mayor parte por contratos de personal no de plantilla. En el pasado, tuvieron la oportunidad de emplear contratos de nombramiento de duración limitada para proyectos, con sujeción a mejores condiciones. Cuando finalizaban esos contratos, la mayoría de las organizaciones optaban por el empleo de

contratos de personal no de plantilla —con menos prestaciones en comparación con los nombramientos de duración limitada— en lugar de proporcionar personal con contratos de funcionario adecuados para la realización de proyectos¹¹.

66. Si bien las modalidades de contratación de personal se han simplificado y reducido con el paso de los años, el empleo y los tipos de arreglos contractuales para el personal que no es de plantilla han aumentado. La situación actual de los contratos de ese personal es similar a la proliferación de contratos de funcionario con distintos derechos que se ha descrito. Hay muchos tipos diferentes de contrato de personal que no es de plantilla sin derechos o con derechos limitados a prestación; sin embargo, algunas modalidades de contratación de personal no de plantilla están evolucionando y ofrecen algunas, aunque no todas, las prestaciones de los contratos de funcionario, con el fin de otorgar un cierto reconocimiento al hecho de que ese personal desempeña funciones idénticas o similares a las de los funcionarios.

67. La mayoría de los gestores entrevistados reconocía y lamentaba la utilización indebida de los contratos de personal que no es de plantilla y las tensiones que generaba en el lugar de trabajo. Algunos propusieron que se proporcionaran más prestaciones sociales a dicho personal, y otros que se estableciera una nueva categoría de personal a mitad de camino entre los funcionarios y el personal que no es de plantilla, en particular para la ejecución de proyectos y programas. Se propuso recuperar los nombramientos de duración limitada, o que los actuales contratos de personal que no es de plantilla ofrecieran todas las prestaciones de que gozan los funcionarios al tiempo que se favoreciera la flexibilidad, que es fundamental para los gestores en las operaciones sobre el terreno.

68. En opinión de los inspectores, la situación actual no es sostenible. Se necesita una solución justa para el personal que desempeña el tipo funciones que llevan a cabo los funcionarios pero trabaja con contratos de personal que no es de plantilla durante largos períodos. Por consiguiente, cada organización afectada debe acometer un análisis de su propia situación con respecto al empleo y al empleo indebido de ese personal, a fin de proporcionar las mismas prestaciones por el mismo trabajo a todo el personal y eliminar una dualidad injusta en la fuerza de trabajo. Es evidente que esto haría que las organizaciones dispusieran de más personal de plantilla, con las repercusiones financieras que ello conlleva. Cada organización debe determinar la complejidad del problema y los recursos financieros necesarios para resolverlo. Las organizaciones deben presentar propuestas a sus órganos rectores para que adopten una decisión sobre el empleo de personal que no es de plantilla y faciliten los recursos financieros necesarios.

H. Necesidad de mejorar los mecanismos de vigilancia y supervisión del empleo de personal que no es de plantilla

Constatación clave: No hay vigilancia ni supervisión efectivas del empleo de personal que no es de plantilla y las modalidades de contratación conexas, tanto a nivel de gestión institucional/personal directivo superior como de los órganos legislativos/rectores.

69. Como se ha mencionado, hay constataciones claras que confirman la falta de políticas adecuadas para los arreglos contractuales del personal que no es de plantilla o su aplicación insuficiente. El volumen de ese personal ha alcanzado un nivel

¹¹ La UNESCO indicó que en 2012 había introducido nombramientos de plazo fijo a fin de facilitar personal con contratos de funcionario adecuados para los proyectos.

sustancial en la fuerza de trabajo total. Pese a que tal situación conlleva riesgos significativos para las organizaciones, la vigilancia y supervisión en esa esfera son escasas. Los inspectores subrayan la necesidad de minimizar los riesgos conexos. Ello exige una mayor vigilancia y supervisión en tres niveles, a saber: a) gestión operativa, es decir, los responsables de contratación y las respectivas unidades de gestión de recursos humanos; b) gestión institucional/personal directivo superior; y, c) órganos rectores.

Vigilancia y supervisión por los órganos legislativos/rectores

70. Con frecuencia falta una supervisión significativa por los órganos rectores del empleo de personal que no es de plantilla. En las reuniones de los órganos rectores se suele deliberar e informar de manera pormenorizada sobre cuestiones relacionadas con el personal de plantilla, pero las deliberaciones e informaciones sobre el personal que no es de plantilla, cuando se producen, son superficiales y no se corresponden con la proporción de dicho personal. Sin embargo, hay ejemplos relativamente positivos en algunas organizaciones. Por ejemplo, el Director General de la UNESCO presenta al Consejo Ejecutivo un análisis detallado anual del empleo de consultores por esa organización. De manera análoga, la FAO informa regularmente sobre el empleo de personal que no es de plantilla a su órgano rector por mediación de la Comisión de Finanzas. La Secretaría de las Naciones Unidas informa a la Asamblea General sobre el empleo de dicho personal cada dos años, mediante el informe del Secretario General sobre la composición de la Secretaría: personal proporcionado gratuitamente, personal jubilado y consultores y contratistas¹².

71. Teniendo en cuenta que, a nivel de todo el sistema, el personal que no es de plantilla se ha convertido en una parte importante de la fuerza de trabajo que a veces excede del volumen de personal de plantilla en algunas organizaciones, es fundamental que los órganos legislativos/rectores ejerzan su responsabilidad de vigilancia de manera sistemática y soliciten y examinen informes analíticos detallados sobre el empleo de ese personal como parte de su programa ordinario. A los inspectores les preocupa que, si bien los órganos legislativos son contrarios al empleo de personal que no es de plantilla para el tipo de trabajo que realizan los funcionarios, en particular durante períodos prolongados y, en consecuencia, han dictado resoluciones pertinentes en ese sentido¹³, tal vez no sean plenamente conscientes de la situación real debido a la falta de informes analíticos.

72. La aplicación de la siguiente recomendación dará lugar a mejores controles y cumplimiento.

Recomendación 2

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ejercer sistemáticamente sus funciones de supervisión respecto del empleo de personal que no es de plantilla, mediante exámenes periódicos de los datos/información sobre dicho personal que faciliten los respectivos jefes ejecutivos.

¹² Véase A/67/329/Add.1.

¹³ Véanse las resoluciones 51/243, 57/281 B, 57/305, 59/266, 60/266, 61/244, 61/276 y 65/247 de la Asamblea General en relación con la contratación de consultores, contratistas, personal que trabaja de manera gratuita y funcionarios jubilados, entre otras cosas.

Vigilancia y supervisión por gestores institucional/personal directivo superior

73. La situación en cuanto al nivel de personal que no es de plantilla en las organizaciones plantea serios interrogantes sobre la eficacia de los actuales mecanismos de control y supervisión del empleo de dicho personal. La recopilación y el análisis de los datos son esenciales para la adopción de decisiones eficaces en el sentido de que, si no es posible medir, no es posible gestionar. Como se mencionó anteriormente, las organizaciones han tenido dificultades en el suministro de datos adecuados sobre el empleo de personal que no es de plantilla. Los inspectores no han constatado un seguimiento y examen analíticos ni otros mecanismos similares a nivel de organización. La rendición de cuentas por el empleo indebido de ese personal no se ha aplicado. El personal directivo superior es responsable de vigilar y supervisar el empleo de personal que no es de plantilla e informar a los órganos rectores en consecuencia. En general, no se han asignado responsabilidades claras a ningún departamento/unidad central o, incluso en tal caso, las responsabilidades no se han ejercido de manera adecuada.

74. Por lo que se refiere al control interno y a la delegación de autoridad, las organizaciones utilizan diferentes modalidades. La contratación de personal que no es de plantilla se delega de acuerdo con el nivel de descentralización en las organizaciones. Si bien las organizaciones orientadas a la sede tienen un control más centralizado, los organismos descentralizados otorgan plenas facultades a los gestores sobre el terreno. En general, los mecanismos de control de las contrataciones sobre el terreno son menos estrictos. Es importante que las organizaciones lleven a cabo la separación de funciones y hagan participar a varios funcionarios en el proceso de contratación con el fin de aumentar la transparencia y el control. Los sistemas de información en vigor pueden aportar controles y contrapesos muy útiles en ese proceso.

75. En general, la contratación se delega en las unidades y oficinas locales, y el personal directivo de las sedes ejerce una supervisión y un control escasos. Mientras que algunas organizaciones exigen una vigilancia a cargo de la autoridad nacional de recursos humanos, otras delegan todas las actividades de contratación a los gestores operativos sin los controles y contrapesos necesarios. Existe el riesgo de que esa ausencia de vigilancia estrecha dé lugar a fraude, nepotismo, y aplicación incoherente entre las unidades de la organización.

76. Así pues, los inspectores concluyeron que era necesario fortalecer los mecanismos de control interno y vigilancia a fin de velar por que los instrumentos de contratación de personal no de plantilla se aplicaran correctamente para los fines previstos y se mitigaran los riesgos derivados del empleo de dicho personal en consonancia con las buenas prácticas en materia laboral. Para ello, las organizaciones deben favorecer lo siguiente: a) controles y contrapesos durante la contratación de personal que no es de plantilla a nivel de unidad; b) recogida de información pertinente, análisis de tendencias y riesgos generales, y elaboración de informes periódicos a nivel institucional/directivo superior, con el apoyo de un departamento en la sede, por ejemplo el de recursos humanos; y, c) presentación de informes analíticos al órgano rector/legislativo sobre el empleo de personal que no es de plantilla, como parte de un tema permanente del programa relativo a la vigilancia y supervisión de la fuerza de trabajo total de la organización.

77. Los inspectores consideran que es necesario normalizar la presentación de informes periódicos sobre el empleo de personal que no es de plantilla por las organizaciones. Los informes pueden incluir los siguientes elementos: a) nivel/volumen y costos del personal no de plantilla empleado; b) proporción y tendencias del personal que no es de plantilla respecto de la fuerza de trabajo total a nivel global, de país y de departamento/programa; c) desglose de los contratos de

personal no de plantilla por lugar de destino y departamentos; d) estadísticas sobre las exenciones de las normas para ese personal y otras excepciones conexas; e) duración media de los contratos de personal que no es de plantilla por categoría y lugar de destino; f) volumen/nivel de personal no de plantilla que trabaja desde hace más de un año en la organización, así como sus esferas de trabajo y lugares de destino; g) diversidad geográfica y equilibrio entre los géneros; h) desglose y análisis de los contratos por niveles de remuneración; e i) análisis histórico de la información y posibles riesgos.

78. La aplicación de las siguientes recomendaciones aumentará la transparencia y la rendición de cuentas (recomendación 3), así como los controles y el cumplimiento (recomendaciones 4 y 5).

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben examinar el empleo de personal que no es de plantilla, con miras a identificar al personal con amplia trayectoria de servicio en el marco de una relación de empleador-empleado *de facto*, así como establecer un plan (a corto y mediano plazo) para poner fin al empleo inadecuado de personal que no es de plantilla durante períodos prolongados. El plan, incluidos los recursos necesarios, debe presentarse a los órganos legislativos/rectores para su aprobación y la prestación de la ayuda financiera que se precise.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben fortalecer la vigilancia, la supervisión y el control internos del empleo de personal que no es de plantilla, mediante la aplicación sostenida de mecanismos eficaces de control interno, la vigilancia sistemática a nivel institucional, así como la recogida de información/datos, análisis y auditorías. Deben velar por que un departamento/unidad central a nivel institucional sea responsable de la vigilancia, el análisis y la presentación de informes sobre esa cuestión a nivel global.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben favorecer la presentación periódica de informes analíticos sobre el empleo de personal que no es de plantilla en sus organizaciones, tanto a nivel interno (al personal directivo superior) como externo (al respectivo órgano rector). Tales informes deben contener datos y análisis detallados sobre el empleo de ese personal, incluidos su volumen y los gastos conexos, su proporción respecto de la fuerza de trabajo total, un desglose de las modalidades de contratación y las zonas y lugares de destino donde se utilizan, la evolución de las tendencias, así como los posibles riesgos y las medidas conexas.

III. Políticas y modalidades de contratación de personal que no es de plantilla

A. Ausencia de una estrategia y un marco para el empleo de personal que no es de plantilla

Constatación clave: No hay marco, modalidad de contratación o armonización a nivel de todo el sistema para el empleo de personal que no es de plantilla. Esa situación ha dado lugar al desarrollo de políticas y modalidades de contratación fragmentadas en todo el sistema.

79. El marco contractual establecido por la Comisión de Administración Pública Internacional en 2005¹⁴ reagrupó los arreglos contractuales para el personal en tres amplias categorías, a saber, continuo (indefinido), plazo fijo (uno a cinco años) y temporal (menos de un año). El marco distingue entre las funciones de carácter regular y continuo, y las funciones requeridas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas durante un período breve a fin de satisfacer necesidades específicas.

80. Mediante la encuesta que la CAPI llevó a cabo en 2012, las organizaciones proporcionaron información sobre sus experiencias en el marco de contratación de la CAPI. Según el informe de la CAPI para 2012 (A/67/30), de las 19 organizaciones que respondieron, 16 manifestaron que el marco había satisfecho sus necesidades y 2 indicaron que lo había hecho “en su mayor parte”. Solo una organización que había aplicado el marco informó de que este no había satisfecho sus necesidades y propuso que permitiera, en determinadas circunstancias, la contratación de personas por períodos de hasta tres meses para cubrir funciones de funcionario durante ausencias temporales, si bien mediante contratos de personal no de plantilla.

81. El marco de la CAPI no incluye disposición alguna para el personal que no es de plantilla, ya que la Comisión solo se ocupa de las cuestiones relativas a la administración pública internacional y dicho personal no se consideran parte de esta; por consiguiente, la Comisión no participa en el examen o el seguimiento de los contratos otorgados al personal que no es de plantilla. La ausencia de un marco a nivel de todo el sistema para el empleo de ese personal ha propiciado que algunas organizaciones formularan sus propias políticas y modalidades de contratación específicas. Además, las organizaciones no han desarrollado estrategias institucionales para el empleo de personal que no es de plantilla, y su aplicación suele tener un carácter reactivo y estar orientada a las limitaciones de tiempo y costos.

82. La mayoría de las organizaciones han desarrollado de forma separada y por su cuenta documentos de políticas específicas y arreglos contractuales pertinentes para determinadas categorías de personal que no es de plantilla. Sin embargo, en algunas organizaciones dichos arreglos y políticas, en mayor o menor grado, se centran en categorías específicas únicamente, o son imprecisos y están fragmentados en distintos documentos como boletines, instrucciones administrativas o manuales de recursos humanos. Además, las políticas y directrices vigentes suelen ser genéricas y no proporcionan una orientación práctica clara para su aplicación adecuada.

¹⁴ La Asamblea General aprobó los nuevos arreglos contractuales con efecto desde el 1 de julio de 2009, según se establece en su resolución 62/248 y con sujeción a las disposiciones de la resolución 63/250.

Empleo de personal que no es de plantilla para reemplazar personal que goza de licencia, y entrega de *laissez passer* a personal que no es de plantilla

83. A menudo hay discrepancias entre las políticas sobre el personal que no es de plantilla de las distintas organizaciones. Por ejemplo, no hay una comprensión común a todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la utilización de contratos de personal no de plantilla para el reemplazo de funcionarios que gozan de diferentes tipos de licencia o el desempeño de sus funciones durante períodos breves. Según se refleja en los respectivos documentos de política, algunas organizaciones como la OIT, la OIEA y el PNUD no permiten que el personal que no es de plantilla reemplace a los funcionarios, incluidos los reemplazos por licencia o las vacantes imprevistas, mientras que otras permiten la contratación de personal no de plantilla de forma provisional para la cobertura de puestos vacantes o de funciones realizadas por personal que goza de diversos tipos de licencias, así como la prestación de asistencia durante los períodos de máxima carga de trabajo o las reuniones. Tal es el caso de los trabajadores temporales de la Organización Marítima Internacional (OMI) o los contratistas particulares de la Secretaría de las Naciones Unidas. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la FAO, la UIT y la UNESCO también permiten que el personal que no es de plantilla reemplace y/o complemente la labor de los funcionarios y desempeñe funciones idénticas o similares.

84. En la Secretaría de las Naciones Unidas se puede emplear a contratistas particulares para que desempeñe funciones de personal de plantilla, pese a estar sujetos a contratos de personal no de plantilla. El trabajo asignado a esos contratistas puede conllevar funciones a tiempo completo o tiempo parcial similares a las de los funcionarios, tales como traducciones, edición, enseñanza de idiomas, información pública, servicios de secretaría o administrativos y de mantenimiento a tiempo parcial, u otras funciones que pueden llevar a cabo los funcionarios¹⁵.

85. Desde la perspectiva de todo el sistema, otro ejemplo de incoherencia en las políticas es el trato otorgado a los consultores durante los viajes oficiales. Teniendo en cuenta que los consultores no son funcionarios ni miembros del personal a los efectos de la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, cuando se encuentran en viaje oficial la mayoría de las organizaciones les otorgan la condición de “expertos en misión” en el sentido de la sección 22 del artículo VI de la Convención, y proporcionan a los consultores/expertos un certificado de las Naciones Unidas de conformidad con la sección 26 del artículo VII de la Convención. En el PMA, de conformidad con su directiva de recursos humanos sobre la gestión de las consultorías, los consultores pueden obtener un certificado de las Naciones Unidas para nombramientos de tres meses como máximo o un *laissez passer* para nombramientos de tres o más meses¹⁶. En la FAO, los consultores con nombramientos de menos de seis meses tienen derecho a un certificado de las Naciones Unidas; quienes tienen nombramientos de seis o más meses pueden obtener un *laissez passer*¹⁷.

86. Cabe señalar que, en virtud del artículo VI, sección 18 de la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, cada organismo especializado determinará las categorías de funcionarios que tienen derecho a recibir un *laissez passer*. Entre las categorías de personal afiliado o empleado por las Naciones Unidas que, en general, no tienen derecho a *laissez passer*, se incluyen consultores, expertos y contratistas particulares. Sin embargo, de acuerdo con la

¹⁵ Véase ST/AI/2013/4.

¹⁶ Programa Mundial de Alimentos (PMA), Manual de Recursos Humanos, sección III.2/Consultores 2.2 e), Directiva de la Dirección de Recursos Humanos (HR) sobre la gestión de las consultorías HR/2000/001, 26 de abril de 2000.

¹⁷ Manual Administrativo de la FAO, capítulo III, Personal/sección 317/Consultores, 26 de noviembre de 2002.

sección I.B. de la Guía para la emisión de documentos de viaje de las Naciones Unidas¹⁸, tales personas podrán obtener un certificado de las Naciones Unidas si satisfacen los criterios específicos de admisibilidad.

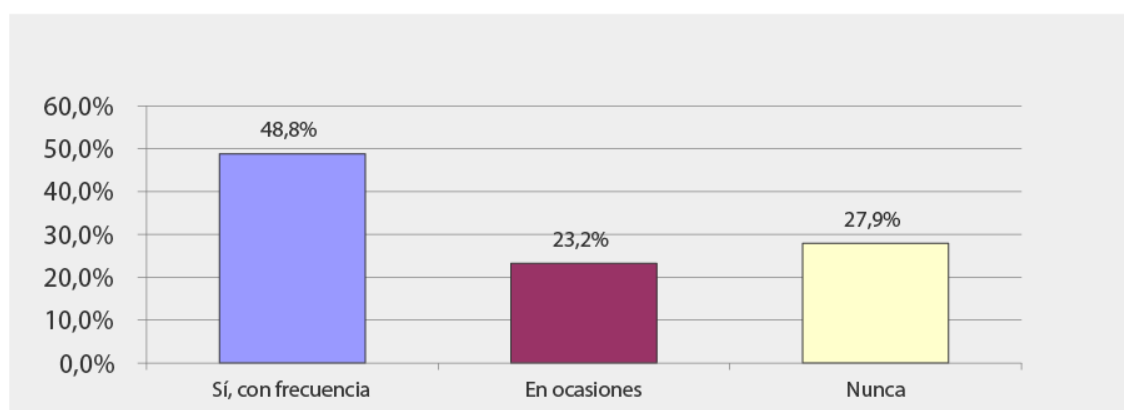
Personal no de plantilla que desempeña funciones de gestión

87. En la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las políticas correspondientes incluyen disposiciones a fin de impedir la contratación de personal que no es de plantilla para funciones de gestión, supervisión, representación o adopción de decisiones. Sin embargo, ese no es el caso en todas las organizaciones. Por ejemplo, la UIT no establece limitación alguna al respecto; la FAO permite a los consultores realizar funciones cotidianas de gestión, por ejemplo, la aprobación de licencias y la supervisión diaria del personal. Sin embargo, no se les permite actuar en capacidad de gestores en relación con asuntos de personal tales como evaluaciones de desempeño o recomendaciones para la prórroga o conversión de nombramientos. En el PNUD, el personal no de plantilla con contrato de servicios no puede supervisar a los funcionarios; sin embargo, puede supervisar a otro titular de un contrato de servicios según la naturaleza de sus funciones. Durante las entrevistas, el personal no de plantilla lamentaba en ocasiones que, pese a asumir responsabilidades de gestión y supervisión, carecía de número de índice y no tenía acceso a los sistemas de planificación de los recursos humanos en la mayoría de las organizaciones. Sin embargo, algunas organizaciones les permiten el acceso a dichos sistemas en determinadas situaciones.

88. Como se muestra en el gráfico V que figura a continuación, el 72% del personal no de plantilla declaró que asumía responsabilidades de gestión, por ejemplo, la gestión o coordinación de proyectos o programas, de manera ocasional o con frecuencia.

Gráfico V

Responsabilidades de gestión del personal que no es de plantilla (respuestas a la encuesta, excluidas las respuestas de los Voluntarios de las Naciones Unidas)



Fuente: Encuesta de la DCI al personal que no es de plantilla.

¹⁸ Disponible en <https://info.undp.org/global/documents/hr/Guide-to-the-Issuance-of-UN-Travel-Documents.pdf>.

Incertidumbre sobre cuándo deben utilizarse contratos de funcionario o de personal que no es de plantilla: necesidad de directrices prácticas

Constatación clave: *El grado de incertidumbre respecto de las condiciones para la utilización de contratos de funcionario o de personal no de plantilla es considerable.*

89. Cabe señalar que el personal de plantilla con contratos de breve plazo de seis o más meses tiene derecho a pagos mensuales y, en general, a vacaciones anuales, licencia de enfermedad y participación en la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. En el caso del personal que no es de plantilla, algunos contratos no prevén prestación alguna, mientras que otros tipos de contrato ofrecen prestaciones limitadas, como vacaciones anuales y seguro médico (véase el anexo III). El alcance y la multiplicidad de arreglos contractuales disponibles en algunos casos genera cierta confusión. Las observaciones formuladas por el personal directivo de algunas organizaciones indican un grado de incertidumbre considerable sobre si se debe otorgar un nombramiento de corta duración que confiere la condición de funcionario, o contratar a personal no de plantilla para que preste servicio mediante diferentes arreglos contractuales a corto plazo que no otorgan las mismas prerrogativas. Además, el personal directivo de las organizaciones en las que se utilizan múltiples modalidades de contratación de personal no de plantilla expresó dificultades para elegir entre dichas modalidades. Esto indica la necesidad de directrices prácticas consolidadas sobre cuándo y cómo utilizar los contratos de personal que no es de plantilla.

90. Un buen enfoque es el adoptado por la OIT, cuyo contrato de colaboración externa es el único arreglo contractual para la prestación de servicios por el personal que no es de plantilla sin que medie relación de trabajo. Los contratos de colaboración externa abarcan exclusivamente actividades de corta duración y se centran en los resultados, ya que todas las demás posibilidades están cubiertas por los contratos de funcionario (de corta duración, de plazo fijo o sin límite de tiempo). Los inspectores desean indicar que el desempeño de funciones idénticas o similares a las que realiza el personal de plantilla conlleva la existencia de una relación de trabajo y, en consecuencia, requiere la concesión de contratos de funcionario, incluso por períodos breves; lo contrario puede considerarse como una práctica de empleo discriminatoria. No hay fundamentos jurídicos sólidos para la adjudicación de contratos diferentes, con prestaciones sustancialmente distintas, a personas que realizan tareas idénticas o similares. Esto no está en conformidad con los principios laborales ampliamente aceptados sobre igual remuneración por trabajo de igual valor.

91. Actualmente se dispone de instrumentos para la contratación adecuada de personal, tal como se prevé en el marco de la CAPI, que de hecho establecen contratos temporales de breve plazo (menos de un año) para cubrir necesidades temporales. El propósito de la contratación temporal es permitir que las organizaciones gestionen con eficacia sus necesidades de personal a corto plazo. Como se establece en la resolución 63/250 de la Asamblea General, los nombramientos temporales se utilizarán a fin de contratar personal para cargas de trabajo máximas o de temporada y para hacer frente a necesidades específicas a corto plazo durante menos de un año, si bien pueden renovarse por un año adicional cuando se justifique por el aumento de las necesidades y los requisitos operacionales relacionadas con operaciones y proyectos especiales sobre el terreno cuyos mandatos son limitados. Si las organizaciones creen que las modalidades actuales de contratación de funcionarios no se ajustan a sus necesidades, deben trabajar con la CAPI en el desarrollo de modalidades adecuadas de contratación de ese personal en lugar de utilizar contratos de personal que no es de plantilla de forma inadecuada.

92. Las organizaciones también deben disponer de instrumentos financieros flexibles que permitan crear puestos temporarios adecuados para la contratación de personal a corto plazo mediante mecanismos de financiación temporal (por ejemplo, personal temporero general en la Secretaría de las Naciones Unidas). Normalmente, los gestores de los países y los programas deben disponer de un nivel razonable de autoridad delegada para utilizar esos instrumentos de financiación, que les permita contratar personal local sin las restricciones asociadas a la creación de puestos de funcionario, que en general requieren la aprobación de la sede.

93. La aplicación de la siguiente recomendación aumentará los controles y el cumplimiento.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben promover la aplicación de directrices prácticas, actualizadas y consolidadas sobre el empleo de personal que no es de plantilla, a fin de orientar a los gestores que participan en la adopción de decisiones sobre la utilización de las modalidades de contratación de ese personal.

B. Modalidades de contratación de personal que no es de plantilla y prestaciones sociales conexas

***Constatación clave:** Las organizaciones tienen múltiples tipos de contrato de personal que no es de plantilla con diferentes prestaciones sociales conexas sin una base racional clara en el contexto de las buenas prácticas en materia laboral.*

***Constatación clave:** Las modalidades de contrato de personal que no es de plantilla y las prestaciones conexas difieren significativamente entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.*

94. El anexo del presente informe contiene una lista de los contratos de personal no de plantilla que utilizan las organizaciones y las prestaciones conexas. La mayoría de las organizaciones utilizan al menos dos tipos diferentes de contrato de personal no de plantilla, y algunas utilizan cuatro o cinco tipos distintos. La única excepción es la OIT, donde el personal de todo tipo que no es de plantilla se define como “colaborador externo” (una categoría y un contrato). La UNOPS, con su acuerdo de contratista particular, y la ONUDI, con su acuerdo de servicios de particulares, aplican un enfoque similar. Sin embargo, tanto los acuerdos de contratista particular como los contratos de servicios de particulares se subdividen en “nacionales” e “internacionales”, con prestaciones ligeramente distintas. Otras organizaciones utilizan múltiples acuerdos que no son inmediatamente clasificables, como los contratos de personal supernumerario, los acuerdos de servicios especiales, los contratos de servicios y los de consultores/especialistas particulares.

95. En la actualidad, el número de contratos de personal no de plantilla utilizados por las organizaciones de todo el sistema parece desproporcionado; hay más de 30 modalidades de contratación de personal que no es de plantilla, como se indica en el anexo III. Cabe señalar que la terminología suele ser confusa desde la perspectiva de todo el sistema, ya que la mayoría de las modalidades de contratación no son diferentes en lo sustancial. Algunas organizaciones utilizan arreglos contractuales ya

desarrollados por otras organizaciones del sistema, en algunos casos con modificaciones menores.

96. A pesar de que cada organización ha creado o adaptado sus propias modalidades de contratación de personal que no es de plantilla, se pueden encontrar algunas similitudes entre ciertos tipos de contrato. En general, las actuales modalidades de contratación de personal que no es de plantilla se pueden agrupar en dos grandes categorías: a) los contratos de personal no de plantilla que conllevan una relación contractual independiente —para facilitar la consulta, el presente informe se refiere a tales contratos como contratos de **“tipo consultoría”**. En general, esos contratos incluyen el pago de una suma fija o una suma diaria con prestaciones sociales muy limitadas o sin ellas; y b) los contratos de personal no de plantilla en el marco de una relación de trabajo *de facto* para la realización de tareas de “funcionario” —con el fin de facilitar la consulta, el informe se refiere a tales contratos como contratos de **“tipo servicios”**. Esos contratos ofrecen una serie de prestaciones sociales que son características de una relación de trabajo, según establece cada organización. Las organizaciones suelen utilizar contratos de tipo servicios para la contratación de personal que desempeña funciones idénticas o similares a las de los funcionarios y, en reconocimiento de esa situación, dichos contratos proporcionan algunas prestaciones tales como vacaciones anuales, licencia de enfermedad, seguro médico y licencia de maternidad.

a) Contratos de tipo consultoría

97. Los contratos de tipo consultoría rara vez incluyen prestación alguna, y se limitan al pago de una suma fija. En general, esos contratos se utilizan cuando se requieren conocimientos especializados para la consecución de resultados o servicios sujetos a plazos y entregas. Entre los ejemplos de servicios de consultoría se incluyen el desarrollo de notas conceptuales o informes de asesoramiento, la elaboración de documentos de proyectos, la moderación de talleres o la prestación de asesoramiento técnico estratégico. La mayoría de las organizaciones tienen contratos específicos para esa clase de funciones/servicios. Algunas los denominan contratos de consultoría (por ejemplo, el PMA, la UNESCO, la FAO, el UNFPA, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OMS), mientras que otras utilizan diferentes denominaciones, tales como colaboración externa (OIT), contratista particular (PNUD), o acuerdo de contratista particular-contrato internacional (UNOPS). Cabe señalar que la mayoría de las organizaciones utilizan procesos de recursos humanos para contratar consultores, con la excepción del PNUD y del UNICEF, que utilizan procesos de licitación.

Prestaciones sociales previstas en los contratos de tipo consultoría

98. Como se observa en el anexo III, para ese tipo de contrato la mayoría de las organizaciones ofrecen condiciones contractuales mínimas que son similares. Sin embargo, existen pequeñas diferencias. Por ejemplo, en la mayoría de las organizaciones los consultores están cubiertos por la póliza de seguro contra daños causados por actos intencionales¹⁹; sin embargo, la OIT no proporciona esa cobertura en el caso de los contratos de colaboración externa. Cabe señalar que dicha política es un ejemplo de cooperación interinstitucional basada en el cumplimiento de directrices y procedimientos de seguridad comunes a todas las organizaciones del sistema de las

¹⁹ La póliza de seguro contra daños causados por actos intencionales ofrece cobertura a distintas categorías de personas. La categoría 1 ofrece cobertura a otros trabajadores contratados internacionalmente (es decir, consultores y demás personal no de plantilla), entre otras cosas; la categoría 2 ofrece cobertura a otros trabajadores contratados localmente, entre otras cosas; y la categoría 3 ofrece cobertura al personal no de plantilla mientras se encuentra en misión y/o de viaje.

Naciones Unidas. Por consiguiente, los inspectores opinan que es necesario adoptar un enfoque común para su aplicación; **recomiendan a las organizaciones que aún no incluyen a los consultores o cualquier otro tipo de personal en la cobertura de esa póliza a que revisen sus respectivas políticas.** Los acuerdos de contratista particular internacional de la UNOPS y los contratos internacionales de servicios de particulares de la ONUDI ofrecen vacaciones anuales y licencia de enfermedad, mientras que la mayoría de las demás organizaciones no lo hacen. Teniendo en cuenta que los consultores son contratistas independientes y que, en la práctica, se emplean como tales, es lógico no proporcionarles prestaciones sociales más allá de las previstas en la póliza de seguro contra daños causados por actos intencionales.

99. Si se utiliza correctamente, el contrato de tipo consultoría no es representativo de una relación de trabajo. Los consultores son contratistas independientes. Sin embargo, durante sus misiones sobre el terreno los inspectores observaron que, en ocasiones, ese contrato se utiliza de forma indebida, y que se aplica en situaciones en las que la existencia de una relación de trabajo requiere la utilización de un contrato de funcionario.

b) Contratos de tipo servicios

100. Los contratos de tipo servicios que se otorgan en el marco de una relación de trabajo *de facto* suelen utilizarse para contratar personal que no es de plantilla a fin de que realice el tipo de trabajo que realizan los funcionarios por períodos prolongados con o sin interrupción. Las organizaciones tienen distintas denominaciones para ese tipo de contrato, por ejemplo los contratos de contratista particular de la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNICEF y el ACNUR; los contratos de servicios del PNUD, el PMA y el UNFPA; los contratos de personal nacional para proyectos y los acuerdos de servicios de personal de la FAO; los contratos de servicios y los acuerdos de servicios especiales de la UNESCO y la OMS; los acuerdos de contratista particular local de la UNOPS; y los contratos locales de servicios de particulares para el personal de apoyo de la ONUDI. Para simplificar, el presente examen utilizará la expresión “contrato de tipo servicios” para todos los arreglos contractuales destinados a personal no de plantilla que se caracterizan por una relación de trabajo *de facto*. Tales contratos suelen incluir un paquete básico variable de prestaciones conexas, que en ocasiones se ajusta a las condiciones del mercado de trabajo local y está diseñado para la contratación de personal no de plantilla durante períodos relativamente amplios.

101. El PNUD utiliza su modalidad de contrato de servicios para la contratación local. El contrato de servicios no se utiliza en los lugares de destino donde hay sede ni en las oficinas de enlace. La política del PNUD consiste en utilizar esa modalidad de contrato para servicios de apoyo no básicos, que normalmente se subcontratarían a una empresa, tales como servicios de custodia, seguridad y tecnologías de la información, y para la contratación de personal que apoye la ejecución o aplicación de proyectos de desarrollo. Esa modalidad de contrato de servicios, ligeramente modificada en ciertos casos, también se utiliza ampliamente en el UNFPA, ONU-Mujeres, el PMA y la UNESCO.

102. En opinión de los inspectores, los contratos de tipo servicios son característicos de una relación de trabajo y, como se ha señalado, en su lugar deben utilizarse contratos de funcionario de corta duración o de plazo fijo. En la práctica, se está creando una nueva categoría de fuerza de trabajo paralela en el sistema de las Naciones Unidas mediante la utilización sistemática de contratos de tipo servicios.

Prestaciones sociales previstas en los contratos de tipo servicios

103. Estos contratos ofrecen, en diversa medida, un conjunto de prestaciones como vacaciones anuales y licencia de enfermedad, seguro médico, y licencia de maternidad

y/o paternidad. Las prestaciones varían entre las distintas organizaciones (véase el anexo III). En muchas organizaciones, ofrecen mejores prestaciones sociales que los contratos de tipo consultoría, en reconocimiento del hecho de que los contratos de tipo servicios se utilizan para el tipo de trabajo que realizan los funcionarios. Se prevé que algunas de esas prestaciones sean coherentes con los requisitos para la provisión de servicios similares en el mercado local de trabajo. Los inspectores desean dejar claro que, desde la perspectiva de las buenas prácticas en materia laboral, siempre que se emplee personal no de plantilla a corto plazo como contratistas independientes sin que medie una relación empleador-empleado no habrá necesidad de otorgar prestaciones sociales más allá de las previstas en la póliza de seguro contra daños causados por actos intencionales. Sin embargo, surgen problemas importantes cuando se emplea a una persona en las mismas condiciones que un funcionario, es decir, en el marco de una relación empleador-empleado y durante períodos prolongados, con un contrato de personal que no es de plantilla en lugar de un contrato de funcionario. En ese caso, la provisión de algunas prestaciones sociales mitiga la injusticia, pero no lo resuelve.

104. En general, los contratos de servicios (en el PNUD, el PMA y el UNFPA) y los acuerdos de contratista particular (en la UNOPS) ofrecen mejores condiciones, incluidos el seguro médico, las vacaciones anuales, la licencia de enfermedad y la licencia de maternidad, mientras que los contratos de contratista particular de la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNICEF y el ACNUR no ofrecen ninguna de esas prestaciones. En general, la política de la FAO respecto de los contratos de personal nacional para proyectos sobre el terreno consiste en cumplir las leyes de trabajo locales por lo que respecta a las vacaciones anuales y las licencias de enfermedad y maternidad. La mayoría de las organizaciones no ofrecen un plan de pensiones, pese a estar obligadas conforme a la legislación laboral local. Sostienen que ofrecen una suma de plazo fijo a tal fin, lo que carece de sentido de acuerdo con los principios laborales.

105. El contrato de contratista particular utilizado en la Secretaría de las Naciones Unidas no otorga derecho a prestación alguna, a pesar de que se utiliza para la contratación de personas que desempeñan funciones idénticas o similares a las de los funcionarios durante largos períodos, como se observa en las operaciones de mantenimiento de la paz. De manera análoga, el UNICEF no ofrece prestaciones sociales a los contratistas particulares empleados bajo esa misma modalidad de contratación. La FAO utiliza dos tipos diferentes de contrato para la prestación de servicios, a saber, el acuerdo de servicios de personal y el contrato de personal nacional para proyectos. A menudo, los gestores entrevistados expresaron confusión al elegir entre ambos contratos, que presentan algunas diferencias por lo que se refiere a las prestaciones sociales; por ejemplo, mientras que los contratos de personal nacional para proyectos prevén la licencia de maternidad, los acuerdos de servicios de personal no contemplan dicha prestación.

106. Las vacaciones anuales y la licencia de enfermedad son las prestaciones más comunes a ese tipo de contrato, seguidas del seguro médico y la licencia de maternidad. En total, el 77,4% de quienes respondieron a la encuesta realizada al personal no de plantilla declaró que carecía de un seguro médico facilitado por sus respectivas organizaciones. Por lo que se refiere al seguro médico para los dependientes, se incluye en los acuerdos de servicios especiales y los contratos de servicios del PMA y, desde el 1 enero de 2014, el PNUD ofrece esa opción a sus contratistas de servicios. La mayoría de las organizaciones no ofrecen prestaciones de pensión de jubilación. En general, las organizaciones sostienen que se incluyen en los pagos de suma fija, cuando en realidad esa suma es demasiado reducida y no se ajusta a las buenas prácticas en materia laboral por tratarse de una suma fija en lugar de inscribirse en el marco de un sistema a largo plazo. Tan solo el PNUD y el PMA habían previsto planes de pensiones locales para sus contratistas de servicios en un

número limitado de países. El PNUD indicó que las condiciones para tener derecho a una pensión dependían en muy amplia medida del contexto local. Cuando los titulares de contratos de servicios pueden acogerse a los planes de pensiones locales, el PNUD incluye una suma destinada a la pensión como opción de suma fija.

107. Como se ha mencionado, las organizaciones ofrecen diferentes contratos y distintas prestaciones por trabajo similar en los mismos lugares de destino. Esta situación refleja la falta de armonización, cooperación y comunicación entre las organizaciones y debe abordarse como prioridad. Algunas modalidades de contrato de servicios ofrecen prestaciones muy similares a las de los contratos de funcionario, y la diferencia más significativa es la pensión de jubilación y la aplicación de estatutos y reglamentos del personal. Esto puede significar que las organizaciones están dispuestas a ofrecer al personal que no es de plantilla prestaciones sociales similares a las de los funcionarios, si bien prefieren evitar la aplicación de reglamentos y responsabilidades a largo plazo a fin de mantener la flexibilidad, incluidas la facilidad en la contratación y el cese en el servicio, así como la capacidad de establecer escalas de remuneración.

Resultados de la encuesta: satisfacción respecto del derecho a beneficiarse de un fondo de pensiones

108. Las prestaciones son un factor importante de los contratos. Para confirmarlo, el cuadro 3 que figura a continuación refleja el nivel de satisfacción del personal no de plantilla encuestado, incluidos los diferentes aspectos de sus respectivos acuerdos. Cabe señalar que el nivel más elevado de insatisfacción respecto de los arreglos contractuales del personal no de plantilla se refiere al derecho a prestaciones, ya que el 47% de los encuestados indicaron que estaban insatisfechos en todo o en parte.

Cuadro 3

Respuestas sobre la satisfacción del personal no de plantilla

(En porcentaje)

	<i>Satisfecho</i>	<i>Parcialmente satisfecho</i>	<i>Parcialmente insatisfecho</i>	<i>Insatisfecho</i>	<i>Sin opinión</i>
Duración de los contratos	28	36	12	22	2
Derecho a prestaciones	19	27	12	35	7
Funciones desempeñadas	54	31	8	5	2
Salario obtenido	26	36	13	23	2

Fuente: Encuesta de la DCI al personal que no es de plantilla.

109. Numeroso personal que no es de plantilla trabaja durante muchos años en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La ausencia de planes de pensiones amenaza su bienestar futuro. Cuando se les preguntó si tenían un plan de pensiones, el 85,8% respondió “no”. El resto afirmó que tenía derecho a prestaciones en concepto de pensión por cuenta de su organización (6,9%), del gobierno (3,7%) o por otros medios (3,6%). La ausencia de planes de pensiones es un problema importante, teniendo en cuenta que la edad del 85,3% de los encuestados es de 30 o más años. Es evidente que el personal no de plantilla valora ese derecho: cuando se les preguntó si estarían dispuestos a que su organización les ofreciera esas prestaciones mediante la retención de una parte de sus ingresos, lo que reduciría los pagos de salarios netos, el 66% de los encuestados respondió “sí” mientras que el 21,4% respondió “no”.

110. De hecho, durante las entrevistas el personal no de plantilla se quejaba con frecuencia de que podía perder su trabajo en cualquier momento y carecía de red de seguridad alguna, como el pago de pensiones o prestaciones por separación del servicio, u otro tipo de pago de suma fija que les permitiera mantenerse durante un tiempo hasta encontrar otro trabajo. Algunas organizaciones abren una cuenta en un banco local a nombre de esas personas e ingresan un porcentaje de su remuneración hasta que abandonan la organización, momento en el que pueden retirar su dinero. Durante las entrevistas, el personal no de plantilla manifestó su preferencia por ese tipo de arreglo, en lugar de recibir toda la remuneración en efectivo. La UNOPS informó a los inspectores de que, recientemente, había establecido un fondo de previsión como plan de ahorro a nivel mundial para todo el personal que no es de plantilla (véase el recuadro que figura a continuación).

Fondo de previsión de la UNOPS para el personal local sujeto a acuerdos de contratista particular

En octubre de 2014, la UNOPS introdujo un plan de ahorro para el personal local sujeto a acuerdos de contratista particular, al que los titulares de los contratos contribuyen con un 7,5% y la UNOPS con un 15% de la cuota mensual. Un proveedor de servicios externos gestiona el fondo. El plan es obligatorio para todos los titulares de acuerdos de contratista particular local que tienen contratos regulares, es decir, de más de tres meses de duración (excluidos los consultores con contratos de breve plazo o los titulares de contratos marco). Está previsto que el plan se haga extensivo, sobre una base voluntaria, al personal internacional sujeto a acuerdos de contratista particular y al personal de plantilla. Las contribuciones se realizan en dólares y, teniendo en cuenta que el fondo se gestiona externamente, la UNOPS no asume responsabilidad alguna. Sin embargo, se ha comprometido a pagar todas las tasas administrativas para la gestión del fondo. Al abandonar la UNOPS, los contratistas pueden optar por aplazar la retirada de sus aportaciones hasta seis meses como máximo, por si vuelven a prestar servicio a la UNOPS o se convierten en personal de plantilla durante ese período.

Formación

111. Las organizaciones ofrecen oportunidades de capacitación a su personal no de plantilla con amplia trayectoria de servicio, aunque no de manera sistemática ni en el marco de una política de formación. Según la encuesta realizada a dicho personal, el 59% de los encuestados recibía capacitación. Durante las entrevistas, el personal no de plantilla lamentaba en ocasiones que, pese a realizar tareas idénticas o similares a las de los funcionarios, disponía de menos oportunidades de formación. En particular, cuando la organización debe sufragar la formación sobre la base del número de participantes, el personal de plantilla es el principal beneficiario. De nuevo, si el personal que no es de plantilla se empleara como es debido mediante acuerdos de contratista independiente a corto plazo, su formación sería innecesaria puesto que la contratación se basaría en sus conocimientos. Habida cuenta de que se emplea a personal que no es de plantilla como si lo fuera, sería justo facilitarle formación, en particular cuando se trata de personas con amplia trayectoria de servicio. Sería una inversión de la organización que mejoraría el desempeño de ese personal.

C. Voluntarios de las Naciones Unidas

112. El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas se estableció en virtud de la resolución 2659 (XXV) de la Asamblea General con el fin de desplegar voluntarios y

no como modalidad de contratación. El programa contribuye a la paz y al desarrollo a través del voluntariado en todo el mundo. Así pues, por la naturaleza de su compromiso, el VNU no se emplea de la misma manera que un consultor u otro contratista no de plantilla. Recibe una prestación de subsistencia a título voluntario en lugar de un salario. La sede de los VNU indica que, entre las ventajas de emplear a esas personas, figuran el acceso a conocimientos especializados y una extensa lista de voluntarios disponibles; la flexibilidad, la velocidad y la capacidad de contratar a un gran número de personas que desempeñan un amplio abanico de funciones; una estructura integrada de gestión de los recursos humanos que reduce la carga administrativa de los asociados; la capacidad de contar con ciudadanos de todo el mundo que añaden diversidad al personal; la promoción del voluntariado para la paz y el desarrollo; y la transferencia de conocimientos.

113. Con dependencias sobre el terreno en 86 países, el programa tiene representación en las oficinas del PNUD de todo el mundo e informa a su Junta Ejecutiva. Habida cuenta del carácter voluntario del programa, los VNU no se consideran funcionarios de las Naciones Unidas; sin embargo, suelen realizar tareas de funcionario.

114. El examen constató que, en algunas organizaciones y determinados lugares de destino, los VNU se estaban convirtiendo en una parte significativa de la fuerza de trabajo profesional. El empleo de VNU forma parte de la planificación de la fuerza de trabajo en las operaciones de mantenimiento de la paz: alrededor de 200 VNU trabajan en la MINUSTAH, lo que representa un tercio del personal profesional en total; y unos 560 VNU trabajan en la MONUSCO (marzo de 2013), lo que representa cerca de la mitad del personal internacional. En las entrevistas, los gestores indicaron que los VNU desempeñaban funciones idénticas o similares a las del personal de plantilla; sin embargo, en su caso los costos conexos eran considerablemente inferiores.

115. Los VNU se emplean en diferentes esferas. Por ejemplo en la MINUSTAH trabajan en esferas fundamentales (es decir, relacionadas con el mandato de la misión, como los asuntos civiles o de derechos humanos) y en esferas de apoyo tales como servicios de administración y técnicos, incluida la seguridad. Se informó a los inspectores de que, en ocasiones, los VNU preferían desempeñar funciones de supervisión (ACNUR) en contravención de los reglamentos, y que la falta de personal internacional obligaba a algunas dependencias a emplear VNU en puestos directivos. En algunos casos, también actuaban en calidad de “oficiales encargados” para reemplazar personal internacional que gozaba de licencia.

116. Pese al carácter voluntario de su asignación, muchos VNU son relativamente jóvenes (el promedio de edad es de 39 años) o no tienen el perfil de las personas que finalizan su carrera y desean ofrecer su experiencia y sus conocimientos acumulados. Numerosos VNU consideran su asignación como posible camino a un futuro profesional de funcionario en las Naciones Unidas. En las operaciones de mantenimiento de la paz, los VNU pueden prestar servicio en el mismo lugar de destino hasta seis años, y tienen que interrumpir el servicio hasta seis meses para solicitar puestos de funcionario de las Naciones Unidas en el mismo lugar de destino. Algunos gestores y VNU expresaron su descontento con esa norma. Cabe señalar que dicha limitación no es aplicable si solicitan un puesto en otra misión. En cambio, en el ACNUR los VNU pueden presentar su candidatura a puestos vacantes sin requisitos de interrupción del servicio.

117. Los VNU entrevistados expresaron insatisfacción y desmotivación en relación con el hecho de que realizaban idénticas tareas y, en algunos casos, poseían calificaciones superiores en comparación con los funcionarios internacionales y/o nacionales cuyas remuneraciones y prestaciones eran mejores. Los VNU, en particular los locales, se quejaban de que no se aplicaba un enfoque sistemático al determinar y

ajustar su remuneración. De hecho, en la India la determinación de la remuneración de los VNU no estaba organizada, y con frecuencia las condiciones inflacionarias locales no se tomaban en consideración. **Es preciso que las organizaciones, en colaboración con la sede de los VNU, faciliten el establecimiento de mecanismos de examen y ajuste periódicos de la remuneración de los VNU.** Los VNU suelen sentirse discriminados en comparación con los funcionarios internacionales y, en ocasiones, incluso respecto de los funcionarios nacionales. La sede de los VNU informó a los inspectores de que había trabajado en el fortalecimiento de la metodología para determinar los niveles de prestación de subsistencia de los VNU.

118. El empleo significativo de VNU plantea la cuestión inevitable de si está en consonancia con el objetivo principal del programa. La información obtenida de las entrevistas realizadas durante las misiones sobre el terreno refleja que, en muchos casos, la asignación de VNU se consideraba más como oportunidad de trabajo que como acto de voluntariado. Los gestores entrevistados manifestaron que la oficina en el país podía establecer puestos de VNU con relativa facilidad sin tener que luchar para obtener puestos de funcionario con la aprobación de la sede. Los VNU se consideraban parte de la fuerza de trabajo profesional, pero con menos derechos. Tal situación podía conllevar el riesgo de establecer una fuerza de trabajo dual con diferentes derechos, en lugar de promover el voluntariado.

119. En opinión de los inspectores, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que emplean un volumen significativo de VNU debe revisar esa práctica conforme a la finalidad del Programa de VNU y las buenas prácticas en materia laboral. Teniendo en cuenta que los VNU trabajan desde hace muchos años junto con los funcionarios, sería justo permitirles que presentaran sus candidaturas a los puestos vacantes de funcionario como candidatos internos²⁰. **La prestación de subsistencia de los VNU y los derechos conexos deben determinarse de manera sistemática y racional, habida cuenta de las condiciones locales de vida y los ajustes salariales de los funcionarios.**

D. Prácticas de externalización

120. El presente examen no incluye un análisis de las prácticas de externalización; sin embargo, como en ocasiones los servicios externos pueden ser una alternativa al empleo de contratistas particulares que no son de plantilla, es preciso señalar a la atención las condiciones de trabajo de las personas que desempeñan sus funciones en las dependencias de las organizaciones por cuenta de empresas subcontratadas (terceros). Los entrevistados informaron de que las organizaciones cada vez tenían más en cuenta los servicios de contratación externa por diversas razones, entre ellas evitar problemas administrativos (reglamentos de personal y de personal no de plantilla) y reducir costos. Las organizaciones sostienen que, mediante la contratación externa, reducen su carga administrativa, por ejemplo al mantener un único contrato con una empresa en lugar de numerosos contratos de particulares, con los problemas de duración, renovación y prestaciones que ello conlleva.

121. Los gestores entrevistados indicaron que, en un contexto de mantenimiento de la paz, el recurso a los servicios externos prestados por empresas locales no es una opción viable ya que, o bien no están disponibles, o en algunos casos no son fiables. El personal directivo de la MINUSTAH indicó que sus intentos de externalizar ciertos servicios a nivel local habían fracasado. Sin embargo, se externalizan servicios de tecnologías de la información en el marco de un contrato marco de la sede. La UNOPS externaliza los servicios de limpieza; el PMA los de limpieza y jardinería; el ACNUR

²⁰ El UNICEF indicó que todos los candidatos (internos y externos) podían presentar sus solicitudes al mismo tiempo.

los servicios de limpieza, jardinería y acondicionamiento de aire. En la República Democrática del Congo, la MONUSCO ha externalizado ciertas actividades, como la gestión de las instalaciones y los servicios de limpieza, y el PMA externalizó los servicios de limpieza y seguridad.

122. En ausencia de una política racional y bien concebida, es posible que las prácticas de externalización creen riesgos para las organizaciones. La externalización no se debe utilizar para eludir el cumplimiento de reglamentos del personal o reducir los costos a expensas de prácticas laborales injustas por parte de empresas subcontratadas. Algunos empleados de esas empresas declararon en las entrevistas que, durante varios años, no se habían beneficiado de vacaciones anuales o licencia de enfermedad. Únicamente tras la intervención de los funcionarios competentes de las organizaciones se les concedieron tales prestaciones. Algunos gestores informaron a los inspectores de que la falta de políticas institucionales para asegurar o controlar que las personas que trabajan en las dependencias de las organizaciones reciben salarios y prestaciones decentes genera, además del riesgo relativo a la reputación, vulnerabilidad en las organizaciones, especialmente por lo que se refiere a la externalización de los servicios de seguridad.

123. Los inspectores desean poner de relieve que las organizaciones no deben eludir su responsabilidad de dispensar un trato adecuado y justo a las personas que trabajan en sus dependencias. Por consiguiente, de acuerdo con los valores defendidos por el sistema de las Naciones Unidas tales como el trabajo decente, sería conveniente exigir la inclusión de normas mínimas en los contratos de servicios externos. El cumplimiento de esas normas debe ser objeto de vigilancia regular.

124. La aplicación de la siguiente recomendación aumentará los controles y el cumplimiento.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que las personas que trabajan para esas organizaciones con contratos de terceros/externos lo hagan en condiciones decentes, incluidos salarios justos y prestaciones y derechos sociales.

IV. Gestión del personal que no es de plantilla

A. Selección y contratación

Constatación clave: *La administración del personal no de plantilla es muy irregular y depende en amplia medida de la calidad del personal directivo local, en particular los directivos contratantes, así como del apoyo y la supervisión que faciliten las secciones de gestión de recursos humanos.*

125. En la mayoría de las organizaciones, el proceso de contratación y selección se dirige desde las dependencias de contratación, que son dependencias de gestión de recursos humanos cuyo papel es de apoyo y, en diversa medida, de supervisión. Según la modalidad de contrato utilizada, en particular para los contratos de tipo consultoría, la contratación de servicios se gestiona en algunos casos por mediación de las dependencias de adquisiciones, por ejemplo en el de los contratistas particulares del PNUD. La delegación de autoridad a las dependencias de gestión de contratos sobre el terreno para la contratación de personal no de plantilla es sustancial; sin embargo, las organizaciones requieren de la intervención de grupos de examen/comités centrales cuando se sobrepasan los umbrales financieros establecidos, por ejemplo, en el caso de los contratos celebrados en el marco de acuerdos de contratista particular de la UNOPS²¹ y de los contratos de servicios del PNUD²².

126. Las oficinas sobre el terreno tienen flexibilidad y opciones considerables para la distribución o publicación de vacantes. También pueden mantener listas de candidatos. Para sus contratos de servicios, el PNUD clasifica a los posibles candidatos en 11 niveles agrupados en cinco categorías distintas. Para las categorías inferiores, las oficinas del PNUD pueden utilizar una lista central de candidatos y publicar la oferta de empleo junto con las entidades locales de las Naciones Unidas y, en su caso, los medios de comunicación locales. Para las categorías superiores se utilizan las tres opciones; la oficina del PNUD establece un grupo *ad hoc* a fin de seleccionar al candidato mejor calificado, y entrevista a un mínimo de tres candidatos.

127. La Secretaría de las Naciones Unidas no tiene una política de publicidad de la duración de los contratos, salvo en relación con los contratos de consultoría de más de seis meses. En la OIT y la OMS, la contratación de personal no de plantilla está descentralizada y corre a cargo de los directivos contratantes, quienes aprueban los informes de selección junto con los oficiales competentes. En general, las organizaciones exigen que se tenga en cuenta a varios candidatos calificados para cada asignación. En la FAO, se recomienda encarecidamente a las dependencias de contratación que consideren la posibilidad de publicar las asignaciones relativas a los acuerdos de consultoría/servicios de personal de larga duración, es decir, de más de seis meses.

128. Es evidente que las respectivas dependencias de contratación son las más indicadas para determinar los servicios requeridos y elaborar los correspondientes mandatos. Los directivos contratantes juegan un papel importante en el proceso de contratación y selección. Sin embargo, las dependencias de contratación y los directores de programas no son especialistas en recursos humanos y, con frecuencia,

²¹ Los contratos celebrados en el marco de acuerdos de contratista particular por un valor anualizado de 100.000 dólares requieren la revisión del Comité de Contratos de la Sede y de la Junta de Fiscalización de Bienes de la Sede.

²² Todo contrato de servicios cuyo costo previsto ascienda al menos a 100.000 dólares (para la duración del contrato) debe someterse a la autorización del Comité Consultivo sobre Adquisiciones de la Sede o del Comité Consultivo Regional sobre Adquisiciones.

no tienen criterios claros para determinar qué tipo de contrato debe utilizarse. Además, a menudo están sometidos a plazos urgentes por lo que respecta a los resultados de sus programas.

129. Los inspectores han observado que, si bien los procesos de contratación incluyen algunos elementos relativos a la competencia (por ejemplo, en la selección se tienen en cuenta al menos tres candidatos), a menudo se consideran trabas burocráticas que demoran el proceso. Es un hecho que el personal no de plantilla, en particular los consultores, deben comenzar a trabajar tras un preaviso breve y, en principio, por períodos de corta duración. Esa situación requiere un proceso de contratación simplificado. Sin embargo, cuando ese personal se convierte en parte integrante de la fuerza de trabajo total en las organizaciones y desempeña sus funciones durante muchos años, resulta evidente que el cumplimiento de los estatutos y reglamentos del personal establecidos se elude y deja de tener sentido debido a la utilización de contratos de personal que no es de plantilla. Por consiguiente, las organizaciones deben considerar la posibilidad de establecer mecanismos eficaces de vigilancia y control internos para la contratación de personal no de plantilla, de manera proporcional a su peso en las organizaciones. Por ejemplo, entre otras cosas, podría requerirse la participación de un oficial de recursos humanos, la participación de funcionarios de dos secciones diferentes en el proceso de contratación, o el establecimiento de requisitos de publicidad y equipos de entrevistadores para las contrataciones de personal no de plantilla cuyo valor o duración son importantes.

Responsabilidad de los directivos contratantes

130. Durante las entrevistas con los directivos contratantes, se informó a los inspectores de que la decisión sobre la concesión de un contrato de funcionario o de personal no de plantilla solía depender de limitaciones prácticas sobre el terreno y basarse en necesidades urgentes que no siempre estaban directamente relacionadas con la naturaleza o la duración de las funciones. Con frecuencia, la urgente necesidad de obtener resultados, las limitaciones financieras, la urgencia y/o la falta de directrices generales sobre cuándo utilizar cada tipo de contrato llevaban a los gestores a elegir la opción más fácil o flexible.

131. La responsabilidad del directivo contratante, el supervisor directo y/o los respectivos oficiales de autorización sobre el terreno se reconoce en las directrices publicadas por muchas organizaciones con el fin de facilitar la utilización de arreglos contractuales. Sin embargo, en la práctica se constatan deficiencias por lo que se refiere al papel que juega el personal de recursos humanos u otros controles y contrapesos en ese proceso. Por ejemplo, en la OIT, ni el departamento de gestión de recursos humanos ni otros departamentos juegan un papel de examen o supervisión, aunque en ciertos lugares de destino los funcionarios de recursos humanos han tomado voluntariamente la iniciativa de evaluar los contratos de colaboración externa de forma preliminar para evitar su uso indebido a nivel local. En el caso de la FAO, los funcionarios explicaron que la contratación de recursos humanos locales que no son de plantilla se delega en los directivos contratantes, si bien la oficina de gestión de recursos humanos tiene autoridad para verificar los tipos, la duración, los niveles de remuneración y las interrupciones obligatorias de los contratos. Los inspectores consideran que las dependencias/oficinas de recursos humanos deben ser capaces de verificar que el tipo de contrato y las correspondientes condiciones que proponen las dependencias de contratación están en conformidad con las políticas de las organizaciones y las previsiones de utilización de la modalidad de contratación propuesta.

132. En su documento de orientación sobre la modalidad de contrato individual²³, el PNUD indicó que los gestores que aprueben dichos contratos serán responsables de que se utilicen como es debido. Los contratistas particulares no se emplearán bajo ninguna circunstancia para el desempeño de las funciones que suelen llevar a cabo los funcionarios, ni para reemplazar funcionarios que estén ausentes del servicio por cualquier motivo durante el tiempo que sea. Dichas funciones deben desempeñarse con contratos de funcionario, por ejemplo mediante un nombramiento temporal o de plazo fijo.

133. En el mismo sentido, la Secretaría de las Naciones Unidas establece en su instrucción administrativa sobre consultores y contratistas individuales (ST/AI/2013/4) que, cuando se contrata temporalmente a un contratista para que realice tareas y funciones similares a las de un funcionario, existe una estrategia clara para alcanzar una solución permanente a largo plazo. Esa misma declaración figura en la instrucción administrativa del UNICEF sobre consultores y contratistas individuales. Sin embargo, como se ha explicado en apartados anteriores, tales requisitos casi nunca se aplican en la práctica, y se ha constatado que hay contratistas particulares trabajando con contratos de breve plazo de personal no de plantilla durante períodos prolongados sin perspectiva alguna de solución a largo plazo.

134. Los inspectores concluyen que la administración de personal no de plantilla es muy irregular y depende en amplia medida de la calidad del personal directivo local, en particular los directivos contratantes, así como del apoyo y la supervisión que faciliten las secciones de gestión de recursos humanos.

Equilibrio entre los géneros

135. Cuando se contrata a personal no de plantilla por períodos breves para que obtenga resultados muy específicos, sería razonable establecer condiciones de contratación sencillas que no requiriesen los mismos elementos que los procedimientos de contratación de funcionarios. Sin embargo, el personal que no es de plantilla se ha convertido en parte importante de la fuerza de trabajo en algunas organizaciones, o en su mayor parte en otras organizaciones. Como tales, las políticas que requieren un equilibrio entre los géneros por lo que respecta a los funcionarios carecen de sentido si no se aplican al personal no de plantilla que trabaja junto a ellos durante muchos años.

136. Aunque la mayoría de organizaciones dispone de una política de equilibrio entre los géneros, esta no es aplicable al personal que no es de plantilla. Algunas organizaciones, por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNFPA, la UNESCO y la FAO, han incluido cláusulas generales de equilibrio entre los géneros para algunas modalidades contractuales de selección de personal que no es de plantilla, principalmente los consultores. Sin embargo, solo son declaraciones muy generales que no permiten determinar las metas conexas, y no hay un seguimiento sistemático que asegure su cumplimiento. Si bien las organizaciones que respondieron al cuestionario institucional indicaron que esa cuestión se tiene debidamente en cuenta, en la práctica se deja a discreción de los administradores a falta de una política consignada por escrito. La mayoría de las organizaciones no mantienen estadísticas sobre el equilibrio entre los géneros, por lo que no fue posible realizar el análisis correspondiente. Sin embargo, se constató un notable desequilibrio en la encuesta realizada al personal no de plantilla, ya que el 80% de quienes respondieron eran hombres.

²³ Disponible en www.un.org/files/GUIDELINES%20on%20Individual%20Contract%20-%208%20December.pdf.

137. Es importante señalar que los mandatos, las actividades y los programas de la mayoría de las organizaciones están orientadas al desarrollo. En ese contexto, la promoción y contratación de mujeres como parte del fomento de las capacidades son importantes y deben considerarse como un paso hacia el logro de los objetivos generales de la organización. Así pues, los inspectores recomiendan encarecidamente que las políticas de equilibrio entre los géneros se incluyan explícitamente en la contratación de personal no de plantilla, en particular cuando constituye una parte importante de la fuerza de trabajo total.

138. Los inspectores desean aclarar que la diversidad geográfica del personal que no es de plantilla no se examina en el presente informe, que se centra principalmente en el despliegue de ese personal sobre el terreno. La diversidad geográfica de los consultores se examinó en un informe anterior de la DCI sobre consultoría (JIU/REP/2012/5).

B. Remuneración y salarios

Constatación clave: No hay mecanismos claros, coherentes y racionales para la determinación y el ajuste de la remuneración del personal que no es de plantilla, y hay diferencias significativas entre distintas organizaciones en el mismo lugar de destino.

139. Los principios generales que regulan la remuneración del personal que no es de plantilla varían según la modalidad de contratación utilizada. Con frecuencia, las tarifas de los contratos de tipo consultoría se determinan mediante escalas/horquillas que se establecen y revisan en la sede. Las tarifas suelen considerarse como “honorarios” y no incluyen prestaciones adicionales.

140. En general, los siguientes factores son decisivos al determinar las tarifas de consultoría: a) las condiciones que prevalecen en el mercado; b) la complejidad del proyecto, la naturaleza de las tareas y las responsabilidades conexas; c) las calificaciones y la experiencia de los consultores; d) la duración del trabajo; e) los fondos disponibles; y f) la capacidad de negociar así como las tarifas del resto de personal no de plantilla que desempeña funciones similares. Una fuente externa que facilita información sobre las relaciones comerciales con las Naciones Unidas²⁴ indica que los consultores de los países desarrollados deben tener en cuenta que los trabajos de consultoría para las Naciones Unidas no son lucrativos, y que los pagos a los consultores suelen ser inferiores en comparación con las tarifas obtenidas en los países desarrollados por trabajos similares. Los directivos contratantes sobre el terreno confirmaron la dificultad de contratar consultores de alto nivel e indicaron que, con las actuales tarifas de consultoría, no resultaba fácil disponer de candidatos calificados en esferas concretas que requerían especialización.

141. El PNUD emplea contratistas particulares mediante procedimientos de contratación basados en la licitación competitiva y las tarifas del mercado. El UNICEF ha adoptado recientemente un enfoque similar por el que la demanda de servicios bajo contrato individual suele requerir que el consultor/contratista particular indique su tarifa sobre la base de las tarifas vigentes en el mercado. La política correspondiente sobre consultores y contratistas particulares también indica que, en la medida de lo posible, dichas tarifas deben ser objeto de consulta con otras entidades de las Naciones Unidas en el lugar de destino. En la UNOPS, la sede determina la remuneración en el marco de los acuerdos de contratista particular internacional. El salario básico para un

²⁴ Disponible en www.cinfo.ch/org/inhalte/private/download/Consulting-to-UN-org.pdf.

contratista particular internacional tiene en cuenta el nivel del contrato y las tarifas vigentes en el mercado para funciones similares, así como el costo de la vida y la dificultad de las condiciones de trabajo en el lugar de destino. La UNOPS ha establecido horquillas de tarifas para los diferentes niveles de acuerdo de contratista particular internacional, que reflejan las distintas tarifas aplicables a todos los consultores internacionales que trabajan en cualquier lugar de destino. Las tarifas se negocian directamente con el contratista particular, teniendo en cuenta esos factores en relación con cada tarifa aplicable.

142. Sin embargo, la remuneración se determina sobre una base distinta en el caso de los contratos de tipo servicios. Al determinar las escalas de remuneración para el personal que no es de plantilla, las organizaciones que utilizan ese tipo de contrato se basan en las condiciones del mercado de trabajo local y las tarifas de mercado para un trabajo similar, así como en las competencias y capacidades requeridas; las escalas de sueldos locales desarrolladas por el PNUD se suelen utilizar en otros organismos a modo de referencia. Para el contrato de tipo servicios, el PNUD basa su remuneración en las condiciones que prevalecen en el mercado local de trabajo por considerar que son exhaustivas, incluido el valor de los subsidios y las prestaciones habituales. En lo fundamental, se basa en las condiciones que prevalecen entre un conjunto de empleadores del sector público y sin fines de lucro. Si bien se prevé la inclusión de los empleadores del sector privado a fin de favorecer la cobertura del abanico completo de servicios incluidos en el contrato de tipo servicios, los empleadores del sector privado no deben representar más de un tercio de la muestra de empleadores. La UNOPS informó a los inspectores de que había ajustado su tarifa/remuneración para el acuerdo de contratista particular local con arreglo a las escalas de sueldos de la CAPI. La UNESCO determina la remuneración de sus contratos de tipo servicios y acuerdos de servicios especiales sobre la base de los sueldos locales que prevalecen respecto de funciones similares, y puede utilizar las escalas de sueldos locales del PNUD.

143. La FAO informó a los inspectores de que aplicaba un conjunto de criterios diferentes a su personal nacional para proyectos, puesto que el nivel de sus honorarios también debe basarse en la remuneración (salario y prestaciones suplementarias) que prevalece respecto de funciones comparables en el país receptor. Se pueden realizar algunas encuestas para determinar las condiciones que prevalecen a nivel local con el fin de favorecer la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas. En el caso del personal nacional de los proyectos, es posible añadir una suma adicional de hasta el 10% a las aportaciones a la Caja de Pensiones en el marco de un plan nacional o privado de seguridad social/pensiones. En el caso de los contratistas particulares locales empleados por la Secretaría de las Naciones Unidas, las tarifas se suelen determinar tomando como referencia la escala de sueldos locales. Con respecto a las funciones que no figuran en la escala de sueldos de referencia, por ejemplo, las que desempeñan los trabajadores manuales, las tarifas pueden determinarse sobre la base de las tarifas del mercado local o las tarifas comunes que establece el equipo de las Naciones Unidas en el país.

144. Los ejemplos anteriores demuestran claramente que las organizaciones otorgan flexibilidad considerable al personal directivo local para que determine la remuneración del personal no de plantilla en las oficinas sobre el terreno. Además, las políticas de las organizaciones se refieren a las consultas y/o el intercambio de información entre los equipos de los organismos en los países, pese a que esto no es obligatorio. El personal que no es de plantilla no figura en los programas de debate de esos equipos, y los resultados observados por los inspectores en sus misiones sobre el terreno están lejos de reflejar el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor. En las reuniones de los grupos de discusión del personal no de plantilla se señalaban a menudo diferencias en las remuneraciones, y quienes habían trabajado en varias organizaciones opinaban que la UNOPS era la más generosa. Por consiguiente,

los distintos niveles de remuneración dan lugar a competencia entre las organizaciones a efectos de la contratación de personal calificado.

145. Del examen se desprende que hay diferencias considerables por lo que se refiere a los niveles de remuneración y las prestaciones sociales entre los contratos de personal que no es de plantilla que ofrecen las distintas organizaciones. En algunos casos, las organizaciones utilizan sus propios contratos y colaboran con la UNOPS para contratar a ese personal. En tales casos, teniendo en cuenta que no hay una armonización de los contratos de personal que no es de plantilla, el personal que trabaja en el mismo lugar recibirá diferentes prestaciones debido a las diferentes políticas de los proveedores de contratos.

Ausencia de consideraciones fiscales

146. Hay cierta confusión con respecto a los impuestos aplicables a los salarios del personal que no es de plantilla. Durante las entrevistas sobre el terreno, algunos gestores indicaron que ese personal estaba exento de tributación en el país receptor; sin embargo, el personal no de plantilla lo negaba. En general, faltan consideraciones e información sobre la fiscalidad respecto del cálculo de la remuneración del personal que no es de plantilla. Teniendo en cuenta que esas personas no son funcionarios y, por ende, no están sujetas a las contribuciones del personal, su remuneración podría ser imponible a menos que exista un acuerdo separado con el gobierno del país receptor. Las entrevistas reflejan que, una vez deducidos los impuestos, los salarios netos del personal que no es de plantilla son considerablemente inferiores y pueden no reflejar un nivel competitivo de remuneración. En el caso del PNUD los gestores informaron de que, al establecer la remuneración del contrato de servicios, se utilizan los tipos de salarios “brutos” de empleadores de referencia y sus contratos de servicios, y mencionaron de manera explícita que el personal no de plantilla era personalmente responsable de cualesquiera impuestos aplicables.

147. Los inspectores identificaron que, en algunos lugares de destino, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han establecido salarios estructurados que incluyen diferentes componentes y prestaciones, algunos de los cuales están exentos de tributación, como los relativos a la vivienda, la educación, los desplazamientos y las prestaciones de salud. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las remuneraciones no están estructuradas; por consiguiente, todas las remuneraciones son imponibles en su totalidad. Además, al calcular la remuneración del personal que no es de plantilla las organizaciones no tienen en cuenta de manera explícita el elemento de tributación. Esa situación afecta a dicho personal de forma negativa si tiene que declarar sus ingresos. Los funcionarios de las ONG entrevistadas indicaron que, al calcular la cuantía de la remuneración, tienen en cuenta explícitamente el componente de tributación, y además ayudan al personal no de plantilla a presentar sus declaraciones de impuestos.

148. En opinión de los inspectores, todas las organizaciones presentes en un determinado lugar de destino deberían adoptar un enfoque común al determinar las escalas de sueldos para las modalidades de contratación de personal no de plantilla basadas en condiciones equivalentes del mercado de trabajo local (es decir, los contratos de tipo servicios) que, de ser posible, vincularía los salarios y las condiciones para el personal no de plantilla empleado por las organizaciones a los aplicables a los funcionarios nacionales, cuyos salarios suelen determinarse con arreglo a las condiciones locales mediante encuestas de la CAPI. También es importante que las organizaciones tengan en cuenta el elemento de tributación al determinar la estructura y los niveles de la remuneración, incluidos los componentes exentos de impuestos. La armonización de las remuneraciones y prestaciones en todo el sistema debe abordarse con urgencia. En particular, la armonización de los niveles

de remuneración a nivel de país se puede lograr mediante un diálogo estrecho entre organismos, que puede ser facilitado por los equipos en el país.

La antigüedad del personal que no es de plantilla no se reconoce en su remuneración ni en sus candidaturas a puestos vacantes

149. La mayoría de los arreglos contractuales a corto plazo no incluyen disposiciones para la revisión de los niveles salariales, precisamente debido a su brevedad. Sin embargo, cuando se utilizan contratos de corto plazo por períodos prolongados, la revisión de las condiciones se convierte en un problema. Uno de los principales motivos de queja del personal no de plantilla que trabaja para entidades de las Naciones Unidas durante períodos prolongados es la falta de reconocimiento de la antigüedad y de los correspondientes ajustes salariales. Con frecuencia, los contratos para el personal que no es de plantilla se renuevan en las mismas condiciones (condiciones y remuneración iniciales) para evitar nuevos procesos administrativos de contratación. El personal no de plantilla entrevistado indicó que, en términos reales, recibía la misma remuneración durante años, ya que la mayor parte de sus contratos no incluía ninguna cláusula de revisión vinculada a aumentos anuales en el costo de la vida ni el reconocimiento de la categoría/experiencia sobre la base de la antigüedad.

150. En la mayoría de los casos, las revisiones de los suelos solo se aplican tras llevarse a cabo un nuevo estudio sobre las condiciones del mercado de trabajo local. Sin embargo, esos estudios no se realizan con regularidad, los cambios no son retroactivos y, en su caso, las nuevas condiciones solo se aplican a los nuevos contratos. Esa cuestión reviste especial importancia en el caso de los países con elevadas tasas de inflación. El ajuste por costo de la vida (es decir, la inflación) no se aplica de manera sistemática a la remuneración del personal que no es de plantilla. No se ha establecido un mecanismo para dicho ajuste. Además, las condiciones de los contratos suelen incluir una cláusula general relativa al trabajo que debe realizarse, por ejemplo “cualesquiera otras tareas conexas”, que permite a los gestores emplear al personal que no es de plantilla para que lleve a cabo cualesquiera otras tareas no indicadas expresamente en el contrato. No es infrecuente que el personal no de plantilla desempeña otras funciones más allá de las estipuladas en el contrato inicial. El 23% de los encuestados indicó que lo hacía “con frecuencia”, y el 20% “algunas veces”.

151. Algunas organizaciones han establecido un programa de pago de bonificaciones para los contratos de servicios basado en la evaluación del desempeño individual. Por ejemplo, el PNUD y ONU-Mujeres ofrecen un bono de desempeño de hasta el 3% del salario sobre la base del desempeño y la recomendación por parte del supervisor. Las normas de la FAO establecen que “se puede aplicar un mecanismo de ajuste para proteger el valor original de la compensación. Entre los mecanismos que cabe tener en cuenta figura la aplicación del índice local de precios de consumo u otro indicador local ampliamente aceptado y fiable”²⁵. Aunque esos mecanismos discrecionales son de utilidad, no resuelven el problema. De manera excepcional, la oficina de la OMS en la India indicó que ya aplicaba sistemáticamente el mismo método para el reconocimiento de la antigüedad y el ajuste de la remuneración en el caso del personal no de plantilla y del personal nacional.

152. Además, no se reconoce la antigüedad del personal que no es de plantilla cuando presenta candidaturas a puestos vacantes; aunque ese personal trabaja durante muchos

²⁵ Manual Administrativo de la FAO, sección 375.8.35 (relativo al personal nacional de los proyectos). Esta disposición específica se añadió en reconocimiento del hecho de que el personal nacional de los proyectos puede trabajar para la FAO durante varios años sin interrupción de la continuidad del servicio.

años junto a los funcionarios, la mayoría de organizaciones los considera candidatos externos sin ningún reconocimiento de su trabajo anterior para las organizaciones. En las entrevistas, los inspectores recibieron quejas frecuentes a ese respecto por parte de grupos de discusión del personal no de plantilla. Los inspectores opinan que, tras varios años de trabajo en la organización, el personal que no es de plantilla debe tener derecho a presentar candidaturas a puestos vacantes en las mismas condiciones que los candidatos internos. Por diversas razones, las normas de muchas organizaciones no permiten que dicho personal presente esas solicitudes como candidatos internos. Además, algunas organizaciones exigen a los candidatos que no son de plantilla interrumpir el servicio durante seis meses antes de presentar su candidatura. Según cada organización, esa situación se regula mediante resoluciones del órgano legislativo/rector o reglamentos internos. Dichas normas deben revocarse al menos temporalmente como medida para poner fin a la práctica de emplear personal que no es de plantilla durante períodos prolongados. La FAO indicó que se anunciaban externamente los puestos del cuadro orgánico y de servicios generales en lugares de destino distintos de la sede.

153. La aplicación de las siguientes recomendaciones aumentará los controles y el cumplimiento (recomendaciones 8 y 9) así como la transparencia y la rendición de cuentas (recomendación 10).

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que la política sobre el equilibrio de género y las medidas conexas contemplen al personal que no es de plantilla, incluidos los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). El equilibrio de género en la contratación de personal que no es de plantilla se debe promover y controlar como parte de la política general sobre igualdad de género.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben permitir que las personas que no trabajan en plantilla y cuentan con una amplia trayectoria de servicio (incluidos los VNU) presenten sus candidaturas a los puestos vacantes, con miras a favorecer la equidad y prever la reducción de ese personal en las organizaciones.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que exista un mecanismo claro, justo y racional para la determinación y el ajuste de los niveles de remuneración del personal que no es de plantilla, en particular por lo que respecta al personal con amplia trayectoria de servicio.

C. Duración máxima, prórroga y renovación de los contratos de personal que no es de plantilla

Constatación clave: Las organizaciones aplican diferentes limitaciones a la duración de los distintos contratos de personal que no es de plantilla. En general, los contratos de servicios incluyen amplios períodos máximos, con o sin interrupciones, que permiten a las organizaciones utilizar tales contratos para el tipo de trabajo que realizan los funcionarios en el marco de una relación de trabajo de facto.

Constatación clave: Las organizaciones utilizan requisitos de duración e interrupción considerablemente distintos para tipos de contratos idénticos o similares, lo que indica una falta de coherencia y consistencia en el sistema sin justificación alguna.

154. El anexo IV del presente informe incluye una descripción detallada de los requisitos de duración máxima, prórroga e interrupción de los contratos de personal que no es de plantilla, por organización. Teniendo en cuenta que los arreglos contractuales para ese personal son de corta duración, la mayoría de las organizaciones limitan la duración máxima de un único contrato a un año o menos de un año. Muchas organizaciones, sobre la base de las diferentes modalidades de contratación del personal no de plantilla, establecen la duración máxima de cada contrato en 1 año, 11 meses o 6 meses. Las organizaciones permiten la renovación o prórroga de los contratos por un período máximo acumulado (por ejemplo, 4 años), con breves interrupciones (por ejemplo, 1 mes) o sin interrupciones entre contratos.

155. Los consultores de la Secretaría de las Naciones Unidas están limitados a 24 meses de trabajo en un período de 36 meses, mientras que los contratistas particulares lo están a 6 meses y, en circunstancias excepcionales, a 9 meses, en cualquier período de 12 meses consecutivos. Para los contratistas individuales del UNICEF, las duraciones máximas son de 11 cada 12 meses y de 44 cada 48 meses.

156. No hay límite de tiempo establecido para los contratos de servicios del PNUD y el PMA. En la práctica, un contrato de servicio se expide por un período mínimo de 6 meses renovable, pero no por más de 12 meses consecutivos. Para el personal de los proyectos, el período máximo de utilización de un contrato de servicios es el de la duración del proyecto en cuestión. Los acuerdos de los contratistas particulares de la UNOPS pueden durar desde 1 hora hasta 1 año, y se puede prorrogar por un período máximo de 4 años o mientras dure el proyecto, si ese plazo es superior. Los contratos de servicios de particulares de la ONUDI pueden concederse por un período de hasta 12 meses consecutivos y pueden prorrogarse hasta 4 años sin requisito de interrupción entre contratos. Cada modalidad contractual se rige por normas específicas y cada organización ha establecido sus propias limitaciones. Además, las distintas organizaciones establecen limitaciones diferentes para el mismo tipo de contrato. La UIT no establece limitación alguna para la duración de los contratos y no requiere interrupciones obligatorias entre contratos sucesivos.

157. El empleo actual de personal no de plantilla durante largos períodos, desde seis meses hasta cuatro años con o sin interrupciones y, en algunas organizaciones, sin ningún límite de tiempo, es una violación de los principios laborales; cualquier persona que trabaje en el marco de una relación de trabajo debe tener un contrato válido y estable de empleo/personal con las prestaciones sociales correspondientes. En las entrevistas, tanto el personal directivo como el personal no de plantilla declararon

no comprender los motivos de las interrupciones entre contratos ni las duraciones máximas establecidas, ya que había trabajo continuamente.

158. En realidad, esas restricciones contractuales, tales como interrupciones obligatorias, limitaciones en la renovación de los contratos y duración máxima en un período determinado, no ayudan a resolver el empleo indebido de personal que no es de plantilla. Además, suelen ser un obstáculo y representan una carga significativa para la gestión de dicho personal, al requerir procesos administrativos adicionales y de supervisión conexas. Esto es un problema, en particular por lo que se refiere a la gestión de un volumen considerable de personal no de plantilla, por ejemplo en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Renovación cíclica de contratos de breve plazo: ineficiencias administrativas

159. El empleo prolongado de personal no de plantilla suele conllevar la prórroga o renovación de contratos con el fin de volver a contratar a la misma persona para que realice las mismas tareas. Por consiguiente, las organizaciones llevan a cabo los procesos de selección y contratación simplemente para cumplir con los procedimientos burocráticos establecidos, y contratan en repetidas ocasiones a las mismas personas para que desempeñen las mismas funciones, a menudo durante años. Esta situación plantea gastos administrativos generales que son innecesarios y, en algunos casos, requieren un volumen considerable de recursos para gestionar adecuadamente las actividades de contratación y selección, incluidas la puesta a punto y participación de los funcionarios en los grupos de selección así como la documentación de los procesos de contratación.

160. Se informó a los inspectores de que, desde enero de 2013, la MINUSTAH había sustituido el ciclo de “contrato de nueve meses – tres meses de interrupción” por un nuevo ciclo de “contrato de tres meses – tres meses de interrupción” para sus contratistas particulares. Las razones aducidas se referían a la necesidad de proporcionar empleo a la mayor cantidad de personas en un contexto de reducción de personal y en un país donde escasea el empleo. Teniendo en cuenta el hecho de que la MINUSTAH disponía de unos 800 contratistas particulares, ese nuevo contrato podía dar lugar a gastos administrativos generales considerables y a la ineficiencia en la gestión de los contratistas particulares. De hecho, las entrevistas con los directivos contratantes reflejan una preocupación importante e insatisfacción con los contratos de breve duración y los requisitos de interrupción.

D. Evaluación del desempeño del personal que no es de plantilla

161. El desempeño satisfactorio es un requisito previo para el pago al personal que no es de plantilla y la prórroga y renovación de sus contratos. En ese sentido, se suele solicitar a las oficinas de contratación que proporcionen información sobre el desempeño cada seis meses o al final de las asignaciones a dicho personal. En la Secretaría de las Naciones Unidas, el supervisor directo debe llevar a cabo las evaluaciones provisionales en el caso de los contratos de más de seis meses de duración. En el caso de los contratistas particulares, la UNOPS utiliza un informe de evaluación del desempeño que es obligatorio para los contratistas internacionales y locales, y debe cumplimentarse mediante una herramienta de evaluación del desempeño en línea cuando la duración acumulada del contrato y sus modificaciones es de seis o más meses. Para los contratos de servicios del PNUD, el supervisor debe llevar a cabo anualmente una evaluación del desempeño de los servicios a través de una plataforma de evaluación de servicios en línea.

162. A diferencia del PNUD o de la UNOPS, la mayoría de las demás entidades de las Naciones Unidas carece de una plataforma en línea para la gestión de las evaluaciones

de desempeño del personal no de plantilla. En su lugar, utilizan formularios impresos que no favorecen la utilización eficaz de las evaluaciones de desempeño. El personal directivo del PMA debe evaluar el desempeño del personal que no es de plantilla al término de cada período contractual mediante formularios específicos. El formato de los formularios varía según la modalidad de contrato (por ejemplo, los informes de evaluación de la calidad para los consultores, los formularios de evaluación del desempeño para los contratos de servicios, y los formularios de evaluación de los servicios prestados en el marco de acuerdos de servicios especiales). Las evaluaciones del desempeño se mantienen en un registro para su consulta antes de renovar cualquier contrato.

163. Las distintas modalidades de contratación de personal no de plantilla requieren diferentes procedimientos y formularios de evaluación del desempeño. Además, los contratos de ese personal no tienen continuidad en el tiempo. Por el contrario, cada contrato tiene sus fechas de inicio y fin específicas, y cada evaluación del desempeño se realiza por separado al finalizar el período contractual. Esto requiere una planificación adicional por parte de los directivos contratantes. La mayoría de organizaciones carece de herramientas para gestionar el proceso, a diferencia de lo que sucede con la evaluación del desempeño del personal de plantilla, que suele basarse en ciclos y está apoyada por herramientas en línea.

164. En las reuniones de grupo con el personal no de plantilla, los inspectores pudieron observar que algunas personas desconocían el hecho de que se llevaban a cabo evaluaciones de desempeño, lo que sugiere que estas son un prerrequisito administrativo recurrente para la renovación o prórroga de los contratos. Sin embargo, los resultados de la encuesta en línea realizada al personal no de plantilla muestran que, en conjunto, alrededor del 72% de los encuestados recibía información sobre su desempeño. La FAO indicó que, a partir de noviembre de 2013, el informe de evaluación de la calidad para los consultores, los acuerdos de servicios de particulares y el personal nacional de los proyectos establece la obligatoriedad de que el personal evaluado firme el formulario e incluya sus observaciones al respecto.

165. Teniendo en cuenta la duración prevista de los contratos a corto plazo y el empleo a largo plazo del personal que no es de plantilla, la renovación o prórroga de los contratos y demás procedimientos administrativos, incluidas las evaluaciones de desempeño, representan una carga administrativa importante para la gestión de recursos humanos en las respectivas secciones. El personal directivo entrevistado confirmó que la gestión y renovación de contratos supone una pesada carga administrativa, no solo desde el punto de vista de la ejecución de las tareas, sino también teniendo en cuenta la pérdida de competencias y conocimientos cuando el personal que no es de plantilla consigue un trabajo más estable.

E. Representación del personal que no es de plantilla y administración de justicia

Constatación clave: *No hay representación efectiva ni mecanismos de justicia interna para el personal que no es de plantilla.*

166. La falta de un enfoque común bien concebido, constatada en las políticas relativas al personal que no es de plantilla en todo el sistema, también es aplicable a la

representación de ese personal. En la mayoría de las organizaciones²⁶, el personal que no es de plantilla no forma parte de los órganos de representación del personal precisamente porque esas personas no son funcionarios.

167. El hecho de que el personal no de plantilla carece de mecanismos formales para presentar denuncias es una deficiencia estructural importante, y con frecuencia dicho personal teme que su posición de debilidad no sea la más propicia para formular quejas a sus supervisores. En las reuniones de los grupos de discusión del personal que no es de plantilla, cuando se le preguntó qué hacían cuando tenían problemas con sus supervisores o gestores algunos respondieron que lo único que podían hacer era “rezar”. En esas reuniones, gran parte del personal no de plantilla expresó su agradecimiento a los inspectores, ya que por primera vez se les pedía que expresaran sus preocupaciones y pusieran de relieve sus problemas. Los inspectores también se reunieron con representantes del Consejo del Personal del PNUD/UNFPA/UNOPS/ONU-Mujeres, quienes confirmaron que, tras una votación, el Consejo del Personal había decidido permitir que los titulares de contratos de personal no de plantilla formaran parte de los mecanismos de representación del personal permanente, pese a no considerarse “funcionarios”. Las asociaciones del personal de algunas organizaciones en los países ya han comenzado a aceptar personal no de plantilla entre sus miembros y, en una de ellas (el PNUD en Etiopía), una de esas personas había sido elegida jefe de la asociación de personal local. En la República Democrática del Congo, los contratistas particulares han establecido un comité local para negociar las condiciones de trabajo con el personal directivo de la MONUSCO.

168. Aunque el personal que no es de plantilla no suele tener representación en las asociaciones de personal, el 65% de los encuestados en línea indicó que conocía los mecanismos, formales o informales, para presentar sus denuncias. Los representantes del personal entrevistados expresaron sus preocupaciones por el empleo indebido de las modalidades de contratación del personal no de plantilla. Algunos representantes del personal no de plantilla se refirieron a este como “fuerza de trabajo silenciosa en la sombra”.

169. Teniendo en cuenta que el personal no de plantilla se ha convertido en una parte importante de la fuerza de trabajo total, incluso su mayor parte en algunas organizaciones, la falta de mecanismos de representación para dicho personal no está en conformidad con los valores de las Naciones Unidas ni es positiva para el funcionamiento eficaz de las organizaciones. Los inspectores acogen con satisfacción el enfoque adoptado por el Consejo del Personal del PNUD/UNFPA/UNOPS/ONU-Mujeres, y le alienta a seguir abordando las preocupaciones del personal no de plantilla con el personal directivo. Además, alienta a todas las asociaciones de personal a que modifiquen sus estatutos con el fin de incluir entre sus miembros al personal que no es de plantilla. En caso de que el personal directivo o los órganos rectores deban aceptar o aprobar los cambios introducidos en los estatutos de las asociaciones del personal, se les insta a hacerlo.

Código de conducta para el personal que no es de plantilla

170. Cabe señalar que la ética y las normas de conducta son elementos fundamentales de la estrategia general de gestión de los recursos humanos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, porque promueven un sistema común de valores que son esenciales para la administración pública internacional. En total, el 84% del personal no de plantilla que respondió a la encuesta en línea indicó que había sido informado del correspondiente código de conducta o de las normas éticas que les eran aplicables al comenzar a trabajar en las respectivas organizaciones. Sin embargo, hay

²⁶ La FAO, la OIEA, el CCI, la UIT, la Secretaría de las Naciones Unidas, el ONUSIDA, el PNUD, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF, la ONUDI, la UNOPS, ONU-Mujeres, la OMT, el PMA, la OMS y la OMM.

diferencias entre las distintas organizaciones por lo que respecta al alcance del código de conducta o las normas aplicables. Algunas organizaciones aplicaban las mismas normas a los funcionarios que al personal no de plantilla (por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNFPA, ONU-Mujeres y el Centro de Comercio Internacional (CCI)). Otras organizaciones no aplicaban las mismas normas al personal que no es de plantilla, y carecían de un código de conducta específico para ese personal. En tales casos, se incluía un número limitado de requisitos de conducta y/o éticos pertinentes a las modalidades de contratación del personal no de plantilla (por ejemplo, en la UNESCO, la OIT, la FAO y la UIT).

171. Los participantes en las reuniones de grupos de discusión del personal no de plantilla indicaron que, con frecuencia, se esperaba que representaran a sus organizaciones, en ocasiones ocupando cargos directivos como el de director de proyectos; que obtuvieran resultados; que mostraran lealtad, compromiso y dedicación; y que cumplieran el mismo código de conducta aplicable a los miembros del personal. Sin embargo, no se les trataba ni consideraba como personal, y esa falta de reconocimiento era desmotivadora. Los inspectores creen que el personal no de plantilla, en particular cuando trabaja para las organizaciones durante largos períodos, debe estar sujeto a las mismas normas de conducta que el personal siempre que se le perciba como tal y/o realice funciones similares a las de los funcionarios. Sin embargo, persiste el dilema ético, ya que no es adecuado tratar al personal no de plantilla de manera distinta y denegarle ciertas prestaciones y privilegios al tiempo que se le exige el mismo comportamiento que a los funcionarios.

Administración de justicia

172. La mayoría de las organizaciones comparte la opinión de que toda diferencia, controversia o reclamación dimanante de las modalidades de contratación de personal que no es de plantilla debe resolverse en la medida posible a través de una solución amistosa que pase por la negociación interna y la conciliación. En los casos en que no se puede llegar a un acuerdo el arbitraje es el método preferido, con arreglo a lo estipulado en los contratos. En la mayoría de las organizaciones el arbitraje se lleva a cabo conforme a las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Sin embargo, la OMS utiliza las reglas de arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio. Los procedimientos de arbitraje requieren que ambas partes acepten la decisión arbitral como definitiva.

173. En algunas organizaciones, los consultores reciben un trato diferente al otorgado a otras categorías de personal que no es de plantilla. En la FAO y el PMA, los consultores se consideran “funcionarios” de la organización y se les permite acceso completo al sistema interno de apelaciones utilizado por el personal, incluido el recurso en última instancia al Tribunal Administrativo de la OIT. Sin embargo, es interesante señalar que los titulares de otras modalidades contractuales de personal no de plantilla, como los acuerdos de servicios de particulares y los contratos de personal nacional de proyectos, sólo pueden solicitar el arbitraje. La OIT remite al Tribunal Administrativo cualquier diferencia relativa al personal no de plantilla que no puede resolverse mediante negociaciones internas, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo II del Estatuto del Tribunal.

174. En otras organizaciones, el personal que no es de plantilla carece de acceso a los mecanismos formales de justicia interna. En el anexo V de su informe sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas (A/67/265 y Corr.1), el Secretario General incluyó propuestas de procedimientos acelerados de arbitraje para consultores y contratistas particulares, junto con un análisis de las repercusiones políticas y financieras en caso de que se permitiera acceso a la mediación, en el marco del sistema informal, a las categorías de personal no de plantilla abarcadas por los procedimientos acelerados de arbitraje propuestos. En su resolución 67/241, la

Asamblea General tomó nota de tales procedimientos propuestos por el Secretario General y decidió seguir ocupándose de la cuestión.

175. En su informe sobre las actividades de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas²⁷, el Secretario General indicó que, con el establecimiento de la función de Ombudsman en la Secretaría de las Naciones Unidas, el personal que no es de plantilla, incluidos los contratistas particulares y consultores, seguía poniéndose en contacto con la Oficina para intentar obtener reparaciones y resolver informalmente controversias. Añadió que, con carácter excepcional y cuando ello había sido viable dentro de los límites de los recursos existentes, la Oficina había prestado determinados servicios. Los casos relacionados con los voluntarios de las Naciones Unidas también se tramitaban a título excepcional cuando atañían a las misiones de mantenimiento de la paz y a los funcionarios de la Secretaría. Los Ombudsman para los fondos y programas prestaban servicios a todos los contratistas y, en determinados casos, a los voluntarios de las Naciones Unidas.

176. Los VNU pueden solicitar mediación informal a través de la Oficina del Ombudsman. Sin embargo, al igual que el resto del personal no de plantilla, carecen de acceso al sistema de justicia formal. Los VNU pueden recurrir una decisión administrativa ante el Coordinador Ejecutivo del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas y, posteriormente, el Administrador del PNUD. A continuación, pueden someter la controversia a arbitraje conforme a las reglas de arbitraje de la CNUDMI.

177. Los procedimientos de arbitraje son razonables únicamente para contratistas independientes que prestan servicio durante períodos breves, es decir, los consultores. Tales procedimientos no son prácticos, accesibles ni útiles para el personal no de plantilla que presta servicio durante períodos prolongados. Por consiguiente, es necesario proporcionar soluciones prácticas a sus necesidades de justicia, en reconocimiento del desempeño de funciones de personal durante períodos prolongados. Así pues, las organizaciones deben considerar la posibilidad de ofrecerles acceso a los mecanismos de justicia interna, o bien establecer otro mecanismo oficial que sea práctico en su caso.

178. La falta de acceso al sistema de justicia interna no solo presenta un problema de derechos laborales, sino que también hace más difícil exigir responsabilidades a los funcionarios por conductas inapropiadas contra el personal que no es de plantilla y en relación con este, incluidos el acoso, la discriminación, el abuso de autoridad y las represalias. Indudablemente, muchos de los procedimientos y las normas sobre recursos humanos de las organizaciones se establecen para los “funcionarios”, en el supuesto de que son su única fuerza de trabajo. Cuando el personal que no es de plantilla se convierte en parte significativa de la fuerza de trabajo y trabaja durante períodos prolongados, tales normas y procedimientos no son suficientes. Por consiguiente, es necesario revisar y actualizar esas políticas, incluidas las relativas al acoso y la denuncia de irregularidades.

179. Por otra parte, en los estatutos y reglamentos no se establece con claridad si el personal que no es de plantilla tiene derecho a acceder a mecanismos informales de solución de conflictos tales como la mediación, la Oficina de Ética y la Oficina del Ombudsman. Durante las reuniones, algunos gestores declararon que ese personal tenía derecho de acceso a los mecanismos informales de solución de conflictos, pero que en su mayor parte lo desconocía. Habida cuenta de que, en muchos casos, el lenguaje de las normas y los procedimientos está orientado a los funcionarios, es preciso ajustar tales normas y procedimientos y, lo que es más importante, informar al personal que no es de plantilla sobre sus derechos. Las cartas de supervisión interna no incluyen necesariamente a dicho personal en su ámbito de aplicación. Esa situación puede presentar dificultades

²⁷ Véase A/68/158, párr. 16.

respecto de la cobertura de los asuntos relacionados con el personal no de plantilla, lo que a su vez puede suponer un riesgo para las organizaciones.

180. En las observaciones recibidas sobre el proyecto del presente informe, muchas organizaciones expresaban preocupaciones con respecto a las repercusiones financieras de la apertura de los sistemas de justicia interna al personal que no es de plantilla. Era difícil conciliar las declaraciones de las organizaciones en el sentido de que ninguna o pocas controversias se habían sometido a arbitraje hasta el momento con su preocupación de que, si los mecanismos de justicia interna se ponían a disposición del personal no de plantilla, los expedientes podían bloquear el sistema y resultar demasiado costosos. De acuerdo con la OIT y la FAO, hasta el momento solo se habían presentado unos cuantos casos ante el tribunal. Por consiguiente, es posible que los temores relativos a las repercusiones financieras y la acumulación de expedientes carezcan de fundamento. En cualquier caso, un elevado número de expedientes podría indicar que numerosos problemas de justicia permanecen ocultos y deben abordarse.

181. Los inspectores desean poner de relieve que, mientras las organizaciones mantengan niveles significativos de personal no de plantilla trabajando durante períodos prolongados en el marco de una relación empleador-empleado similar a la de los funcionarios, también deben proporcionar a dicho personal un mecanismo de justicia práctico y accesible. Esto puede conseguirse permitiendo su acceso a los sistemas de justicia existentes o mediante otros mecanismos acelerados de arbitraje. Las organizaciones pueden encontrar diferentes modalidades. Por ejemplo, pueden introducir un sistema de justicia interno con carácter experimental durante un período limitado y verificar sus resultados. Pueden introducir un sistema de justicia interno solo para el personal no de plantilla que trabaja con contratos de tipo servicios en el marco de una relación empleador-empleado, o establecer un sistema *ad hoc*. Sin embargo, debe quedar claro que, de momento, la mejor solución para hacer frente al problema es poner fin al empleo de personal que no es de plantilla durante períodos prolongados en el marco de una relación empleador-empleado.

182. La aplicación de la siguiente recomendación aumentará la transparencia y la rendición de cuentas.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que el personal que no es de plantilla con amplia trayectoria de servicio (incluidos los VNU) tenga acceso a mecanismos formales adecuados de justicia interna. A tal fin, los jefes ejecutivos deben considerar la posibilidad de permitirles el acceso a los mecanismos existentes o establecer otro sistema práctico para ese personal.

Recomendación 12

Como cuestión prioritaria, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben favorecer y formalizar el acceso del personal que no es de plantilla (incluidos los VNU) a la mediación, la Oficina de Ética, la Oficina del Ombudsman y otros mecanismos informales de solución de conflictos, y asegurarse de que dicho personal pueda beneficiarse de las políticas sobre prevención del acoso y denuncia de irregularidades. Además, se debe informar al personal que no es de plantilla sobre esos derechos.

V. El camino que se debe seguir

Previsión de poner término al empleo a largo plazo de contratos de personal no de plantilla

183. La situación actual refleja que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen una fuerza de trabajo dual que colabora estrechamente, la primera con contratos estables y plenos derechos y prestaciones, la segunda con contratos precarios y prestaciones limitadas o nulas. Las constataciones muestran que el sistema actual de contratación de personal no de plantilla es incompatible con las buenas prácticas laborales a nivel internacional, no es objeto de supervisión ni rendición de cuentas efectivas, y presenta riesgos para las organizaciones. Además, las constataciones indican una falta de coherencia entre los valores de justicia y equidad promovidos por las Naciones Unidas y el trato diferencial que practican sin una base claramente establecida.

184. En las observaciones recibidas sobre el proyecto del presente informe, las organizaciones señalaron que no se mencionaban las repercusiones financieras de las reformas propuestas. Es evidente que una solución justa para el empleo de personal no de plantilla durante períodos prolongados en el marco de una relación empleador-empleado es ofrecer contratos de funcionario, bien sean de corto plazo, de plazo fijo o limitados a la duración del proyecto. No cabe duda de que esto representaría un costo financiero importante. Los inspectores desean aclarar que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no deben dar por supuesto que la necesidad de soluciones prácticas prevalece sobre su obligación de practicar lo que predicán y es exigible con arreglo a las buenas prácticas en materia laboral.

185. Por consiguiente, los inspectores proponen que cada organización realice un análisis de su propia situación con respecto al empleo a largo plazo de personal no de plantilla y elabore un plan (de corto a mediano plazo) para poner fin a esa práctica. Dicho plan debe facilitar una evaluación de los recursos financieros necesarios para su aplicación. También debe incluir un análisis del empleo actual de personal que no es de plantilla y las políticas conexas a la luz de los principios internacionalmente aceptados en materia laboral. Asimismo, el plan debe incluir un análisis del nivel de empleo de ese personal; las funciones y ubicaciones del personal que no es de plantilla con amplia trayectoria de servicio; la duración prevista de sus funciones; y las medidas que deben adoptarse para hacer frente al problema. Tales medidas pueden incluir el establecimiento de puestos de funcionario para el desempeño de las funciones del personal no de plantilla con amplia trayectoria de servicio, la sustitución de los contratos de dicho personal por contratos adecuados de funcionario, así como medidas transitorias que permitan al personal no de plantilla con amplia trayectoria de servicio presentar sus candidaturas a puestos vacantes como candidatos internos.

186. En los casos en que no hay solución posible salvo la separación del servicio del personal no de plantilla con amplia trayectoria, debe facilitarse una compensación en reconocimiento de esos servicios prestados en el marco de modalidades precarias de contratación a corto plazo, con prestaciones sociales nulas o limitadas. Las organizaciones deben presentar dicho análisis a sus respectivos órganos rectores, junto con los requisitos relativos a las decisiones estratégicas y los recursos financieros correspondientes. Los órganos rectores deben considerar la posibilidad de facilitar el apoyo necesario, incluidos recursos financieros suficientes, con el fin de resolver el problema del personal no de plantilla con amplia trayectoria de servicio en consonancia con las buenas prácticas en materia laboral.

187. En cuanto a las preocupaciones más generales sobre los costos totales, los jefes ejecutivos deben adoptar un enfoque holístico y examinar la estrategia completa de contratación de sus respectivas organizaciones, en lugar de métodos paliativos e

inadecuados. En ese contexto, pueden determinar los servicios de la sede que se pueden deslocalizar o externalizar. También pueden determinar sus funciones y necesidades básicas y continuas sobre la base de la duración limitada de programas y proyectos. Las preocupaciones relativas a la inflexibilidad y los costos no son razones válidas para el empleo excesivo de contratos de personal que no es de plantilla. Si las organizaciones consideran que los contratos de funcionario no son útiles en ese caso, deben colaborar con la CAPI para abordar el problema como es debido. Por ejemplo, sobre la base de su experiencia, las organizaciones podrían optar por examinar la racionalidad y la posibilidad de utilizar contratos de personal no de carrera de duración limitada para programas y proyectos.

Modalidad de contratación única para el personal que no es de plantilla

188. El presente examen concluye que los contratos de personal no de plantilla proliferan sin planificación racional alguna. No hay principios subyacentes o criterios generales de ninguna clase para el establecimiento y la utilización de esos contratos. Es preciso reducir los contratos de personal que no es de plantilla como máximo a dos tipos, preferiblemente uno. Ello no obstante, el sistema de las Naciones Unidas utiliza una profusión de contratos de personal no de plantilla que se pueden agrupar en dos categorías, a saber, el contrato de tipo consultoría y el contrato de tipo servicios. Los inspectores proponen que solo se utilice un arreglo contractual para la contratación temporal de dicho personal cuando deban llevarse a cabo tareas específicas de carácter consultivo o técnico, o deban alcanzarse resultados específicos, por ejemplo, en relación con estudios, trabajos de investigación, talleres o traducciones. Esas tareas deben realizarse en un plazo limitado y específico, en el marco de un contrato de tipo consultoría. En el caso de los contratos de tipo servicios, teniendo en cuenta que suelen utilizarse de forma indebida para el tipo de trabajo que realizan los funcionarios en el marco de una relación laboral *de facto*, es recomendable utilizar los contratos de funcionario en su lugar. Esa única modalidad de contrato de personal no de plantilla ayudaría a las organizaciones a cumplir los principios internacionalmente aceptados en materia laboral y reducir sus gastos generales de administración. **Para evitar el empleo indebido de personal que no es de plantilla, debe considerarse la posibilidad de limitar la duración máxima del contrato y el período de trabajo del personal no de plantilla de la organización a seis meses durante un año²⁸.**

189. En sus observaciones sobre el proyecto de informe, algunas organizaciones expresaron serias preocupaciones con respecto a la modalidad de contrato único. Ese contrato debería ser de tipo consultoría. Las organizaciones deben suprimir los contratos de tipo servicios ya que conllevan una relación empleador-empleado. Si las organizaciones consideran que es esencial ofrecer contratos de breve duración que conlleven dicha relación pero, a corto plazo, no pueden ofrecer contratos de tipo consultoría o funcionario por diversas razones, deben considerar la posibilidad de utilizar otro contrato de personal no de plantilla, si bien estrictamente a corto plazo, es decir, durante tres o seis meses al año como máximo. En particular, esto podría tenerse en cuenta durante un período de transición.

Armonización a nivel de todo el sistema

190. El presente examen indica que hay una necesidad urgente de armonizar las políticas y los instrumentos relativos al personal no de plantilla en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos el concepto de personal que no es de plantilla y las modalidades de contratación conexas, así como las prestaciones correspondientes. El análisis de los contratos de personal no de plantilla que utilizan actualmente las

²⁸ El Banco Mundial impone una duración máxima de 150 días durante 1 año al contrato de consultoría. Véase JIU/REP/2012/5, párr. 79.

entidades de las Naciones Unidas muestra que las modalidades de contrato, las condiciones de servicio, las prestaciones y las remuneraciones son diferentes para el mismo tipo de trabajo y en el mismo lugar de destino. El examen de la iniciativa “Unidos en la acción” en un país piloto (Viet Nam) mostró que los problemas con las modalidades de contratación de personal no de plantilla y las prestaciones sociales conexas no eran diferentes que en otros países. Pese a algunas iniciativas en materia de armonización, como el hecho de disponer de directrices unificadas para los niveles de remuneración del personal de proyectos en Viet Nam, las entrevistas con los gestores han confirmado que la utilización y armonización de los contratos de personal que no es de plantilla no era un tema del programa en las reuniones interinstitucionales ni figuraba entre los esfuerzos de armonización a nivel del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE.

191. A diferencia de lo que sucede con los funcionarios, no hay clasificación o normas comunes ni criterios generales para el empleo de personal que no es de plantilla. Aunque la CAPI armoniza las condiciones para los funcionarios, ese no es el caso del personal no de plantilla, que actualmente es una parte importante de la fuerza de trabajo. Así pues, cada una de las organizaciones establece y aplica por separado sus propias políticas. Cada organización define las normas generales respecto de las modalidades y condiciones de contratación, con inclusión de las categorías, los niveles de contratación, y los derechos y prestaciones sociales para los contratos de personal que no es de plantilla. Todo esto supone un obstáculo para la iniciativa “Unidos en la acción”. La armonización de las políticas y prácticas relativas al personal que no es de plantilla debe ser objeto de un estudio exhaustivo por parte de la JJE, habida cuenta de todos los aspectos relacionados con el empleo de dicho personal, entre ellos una definición general de personal que no es de plantilla y criterios generales para su empleo, las políticas correspondientes, las modalidades de contratación y prestaciones conexas, las metodologías y los niveles de remuneración, así como las categorías de ese personal. El estudio debe tener por objeto alinear las políticas relativas al personal que no es de plantilla con los principios laborales internacionalmente aceptados y armonizarlas en todo el sistema. El objetivo debe ser, preferiblemente, que todas las organizaciones formulen una única política o políticas muy similares y dispongan de un único modelo o modelos muy similares de contrato para el empleo de personal no de plantilla, con condiciones y prestaciones idénticas o muy similares.

192. La aplicación de la siguiente recomendación facilitará la difusión de las buenas/mejores prácticas.

Recomendación 13

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe poner en marcha la armonización de las políticas y prácticas relativas al personal que no es de plantilla en todo el sistema, incluidos los criterios/principios sobre el empleo de ese personal, así como la preparación de una modalidad de contrato, una metodología de remuneración y prestaciones comunes para ese personal. A tal fin, puede establecerse un grupo de trabajo en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

Anexo I

Estudios monográficos por países

Estudio monográfico 1: República Democrática del Congo

Estudio monográfico 2: Haití

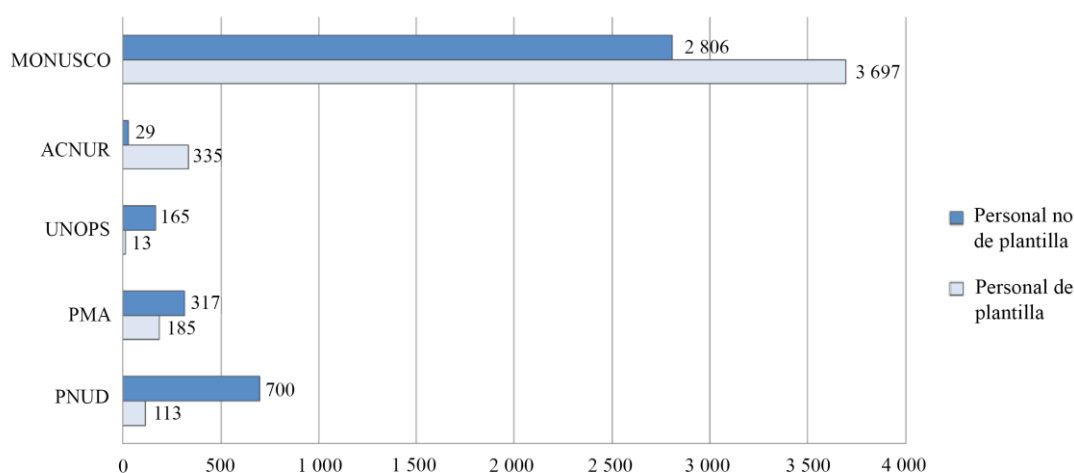
Estudio monográfico 3: India

Estudio monográfico 1: República Democrática del Congo

Nivel de empleo del personal que no es de plantilla

1. El siguiente diagrama muestra el volumen de personal y personal no de plantilla que trabaja para las organizaciones entrevistadas en la República Democrática del Congo. Las cifras se han extraído de los cuestionarios enviados a las oficinas en el país y/o de las entrevistas mantenidas durante las misiones sobre el terreno.

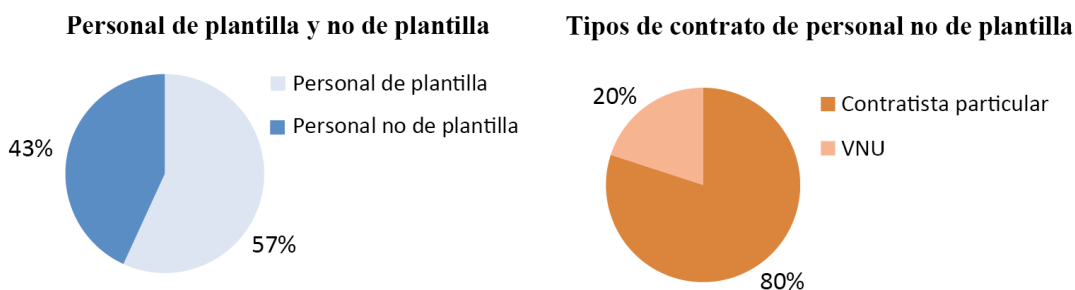
Volumen de personal de plantilla y no de plantilla en la República Democrática del Congo



Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

2. En cifras absolutas, la MONUSCO emplea mucho más personal no de plantilla que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, y ese personal representa alrededor del 43% de la fuerza de trabajo total. En proporción de la fuerza de trabajo total, la UNOPS emplea el mayor volumen de personal que no es de plantilla, con un 93%.

MONUSCO



Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

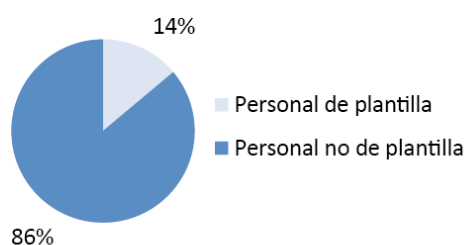
3. En total, 2.806 empleados con contratos de personal no de plantilla trabajaban para la MONUSCO a finales de marzo de 2013, de los que 2.245 eran contratistas particulares. Con respecto a la interrupción obligatoria de los servicios prestados por los contratistas particulares tras un período de trabajo de nueve meses, los gestores indicaron que eso era un verdadero problema, no solo debido a la necesidad de volver a expedir contratos y a la carga de trabajo administrativo conexas, sino también debido

a la pérdida de conocimientos que se produce cuando esas personas dejan de prestar sus servicios para buscar un trabajo más estable. El personal directivo de la MONUSCO indicó que no era posible vigilar la ejecución de los contratos de los contratistas particulares; por consiguiente, la interrupción del servicio no se aplicaba de manera uniforme. La MONUSCO emplea también numerosos VNU (561 a finales de marzo de 2013). La MONUSCO emplea 1.452 contratistas particulares principalmente para trabajos de edificación y para la construcción de campamentos; los demás contratistas particulares se dedican a un amplio abanico de tareas en las misiones, que incluyen el transporte, la seguridad, la administración de bienes, el transporte aéreo, las tecnologías de la información y las finanzas.

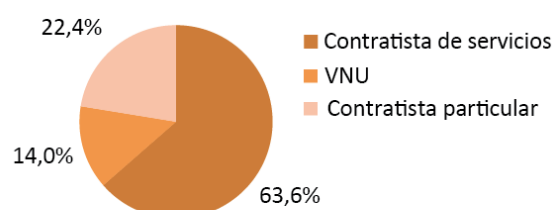
PNUD

4. Según la información que figura en su sitio web para la República Democrática del Congo, a finales de 2012 el PNUD empleaba 113 funcionarios y 700 personas con contratos de personal no de plantilla, incluidas 445 con contratos de servicios, 98 VNU y 157 contratistas particulares. Se utilizaban contratos de servicios para el personal del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales.

Personal de plantilla y no de plantilla



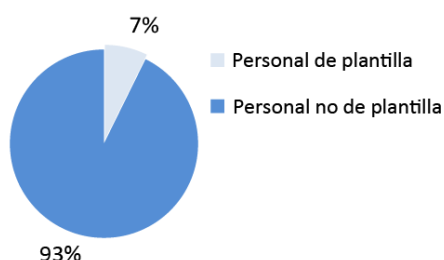
Tipos de contrato de personal no de plantilla



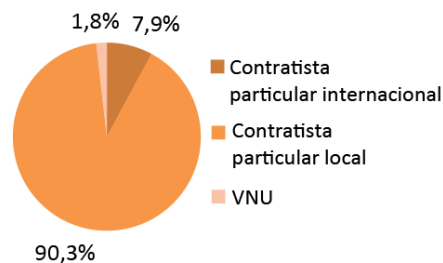
5. En el PNUD, el 86% del personal que trabajaba en la República Democrática del Congo lo hacía con contratos de personal no de plantilla. Según las cifras de 2012, los contratistas de servicios constituían la proporción más elevada de ese personal (64%), seguidos de los contratistas particulares (22%) y los VNU (14%).

UNOPS

Personal de plantilla y no de plantilla



Tipos de contrato de personal no de plantilla



Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

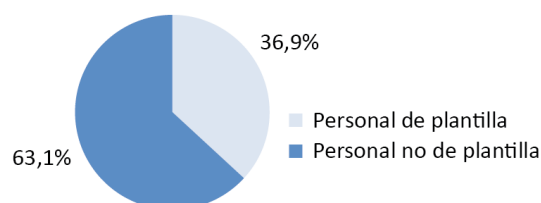
6. La UNOPS se centra en la ejecución de los proyectos. Sus puestos de funcionario suelen reservarse para funciones clave en la oficina en el país, mientras que el personal que no es de plantilla gestiona la mayoría de sus proyectos. La UNOPS disponía únicamente de 3 funcionarios internacionales y 7 nacionales, y

contaba con 140 empleados con contratos de personal no de plantilla (tan solo 10 eran internacionales)²⁹ y 3 VNU.

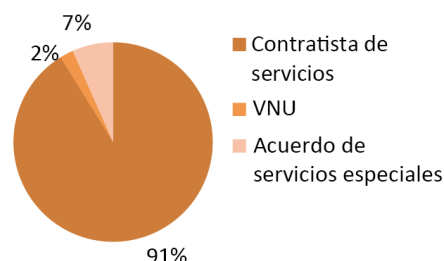
PMA

7. El personal que no es de plantilla representa alrededor del 63% de la fuerza de trabajo total, y consta en su mayor parte de titulares de contratos de servicios (91%), algunos titulares de contratos de servicios especiales (7%) y un reducido número de VNU (2%).

Personal de plantilla y no de plantilla



Tipos de contrato de personal no de plantilla

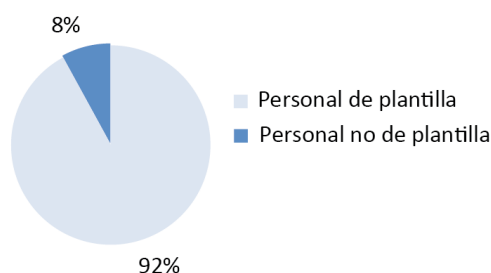


Fuente: Notas de entrevistas en misión.

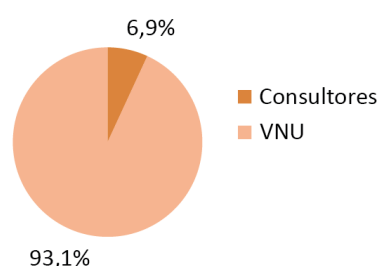
8. El PMA emplea una fuerza de trabajo total de 502 personas, incluidos 38 funcionarios internacionales permanentes, 125 funcionarios nacionales (34 del cuadro orgánico y el resto en categorías superiores) y 22 funcionarios de otro tipo (es decir, oficiales subalternos del cuadro orgánico, etc.). Dispone de 317 trabajadores con contratos de personal no de plantilla, en su mayor parte titulares de contratos de servicios (289), mientras que 21 son titulares de contratos de servicios especiales y 7 son VNU. Por lo que respecta a la externalización, los funcionarios confirmaron que los servicios de limpieza y seguridad estaban externalizados.

ACNUR

Personal de plantilla y no de plantilla



Tipos de contrato de personal no de plantilla



Fuente: Notas de entrevistas en misión.

9. El ACNUR emplea básicamente funcionarios (92%) en lugar de personal no de plantilla. Tiene 15 oficinas, 65 funcionarios internacionales, 270 funcionarios nacionales y 27 VNU. El ACNUR tiene 2 consultores internacionales. Así pues, los VNU constituyen el 93% del personal que no es de plantilla. De todas las organizaciones examinadas, el ACNUR era la que empleaba el menor volumen de

²⁹ Las cifras de este párrafo proceden de entrevistas en misión, mientras que los diagramas se prepararon utilizando los resultados del cuestionario dirigido al país.

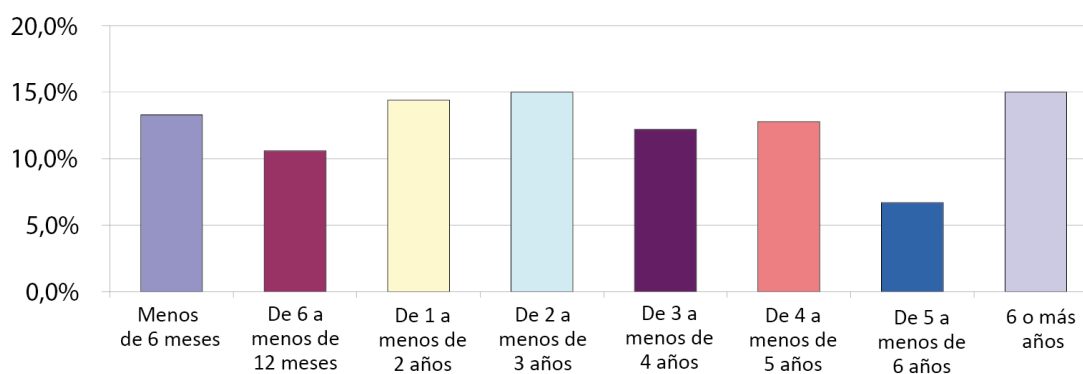
personal no de plantilla en proporción a la fuerza de trabajo total (8%). Los servicios de limpieza del ACNUR estaban externalizados.

Principales constataciones

10. Ninguna de las organizaciones ofrece prestaciones en forma de plan de pensiones para su personal no de plantilla. En su lugar, las organizaciones ofrecen un pago de suma fija y alegan que esa es una prestación en forma de pensión. El personal directivo del PMA explicó que, hasta 2012, las aportaciones de jubilación para sus contratistas de servicios (el 8,5% de los salarios) se ingresaban en una cuenta bancaria a condición de que no las retirasen hasta la finalización de sus contratos. Sin embargo, tras una petición de la sede se puso fin a dicha práctica. Tanto el personal directivo como los contratistas de servicios sostuvieron que se trataba de una buena práctica ya que, en el momento de finalizar el contrato, los contratistas recibían la suma acumulada. Los contratistas de servicios indicaron su preferencia por el depósito de las aportaciones en una cuenta bancaria en lugar de recibirlas como parte de una suma fija. Recientemente, la UNOPS ha establecido un fondo de previsión como plan de ahorro. Las entrevistas indicaban que los contratos de la UNOPS suelen tener mejores remuneraciones y prestaciones sociales en comparación con los de las demás organizaciones.

11. Los resultados de la encuesta realizada al personal no de plantilla mostraban que el 85,4% de los encuestados en la República Democrática del Congo creía que su trabajo era de naturaleza idéntica o similar a la del trabajo realizado por el personal de plantilla. En total, el 49% indicó que su trabajo estaba relacionado con proyectos. El 92,4% de los encuestados declaró que trabajaba en horario regular y que sus respectivas organizaciones les habían asignado escritorio, teléfono y/o cuenta de correo electrónico. Además, el 20% de los encuestados trabajaba en esferas administrativas, incluidas finanzas y recursos humanos, mientras que el 16% trabajaba en esferas relacionadas con la ingeniería, el 14,6% en tecnologías de la información y las telecomunicaciones, y el 45% en “otras esferas”, muy en particular en logística y transporte, derechos humanos y actividades médicas. Pudieron observarse ejemplos frecuentes de empleo de personal no de plantilla a largo plazo en la MONUSCO, el PNUD, la UNOPS y el PMA (por ejemplo, personas que habían trabajado con contratos de personal no de plantilla durante más de 3 años, en algunos casos hasta 13 años).

Número de años trabajados por el personal no de plantilla en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (República Democrática del Congo)



Fuente: Encuesta de la DCI al personal que no es de plantilla.

12. Debe señalarse que más del 60% de quienes respondieron a la encuesta eran VNU, lo que podría distorsionar el número de años de trabajo. En general, de entre todas las modalidades de contratación de personal no de plantilla, los contratos de los contratistas particulares eran los que ofrecían menos prestaciones sociales. Desafortunadamente, la encuesta no incluía una representación significativa de los contratistas individuales. Esto se debía principalmente a la falta de acceso de ese grupo a Internet y a las computadoras. Como se refleja en el diagrama anterior, el 15% de los encuestados indicó que había trabajado durante más de seis años para sus respectivas organizaciones (23%, excluidos los VNU), y cerca del 47% había trabajado durante más de tres años (62% excluidos los VNU).

13. Es un hecho que las entidades de las Naciones Unidas ni siquiera cumplen con las normas laborales mínimas establecidas con arreglo al Código de Trabajo de la República Democrática del Congo, que estipula que si un trabajador ha completado un número determinado de días de trabajo se le debe ofrecer un nuevo contrato de duración ilimitada.

14. La encuesta en línea indicaba que el 75% de los encuestados tenía responsabilidades de gestión, con frecuencia o en algunas ocasiones. Más del 45% de los encuestados indicó que, con frecuencia u ocasionalmente, había supervisado a miembros del personal de plantilla.

Otras constataciones de la encuesta

15. Es de lamentar que los contratistas particulares de la MONUSCO y el personal no de plantilla del PMA no estén representados en la encuesta; numeroso personal no de plantilla, en particular los contratistas particulares, carecía de acceso a computadoras dada la naturaleza de sus funciones (por ejemplo, conductores, jardineros o personal de limpieza), mientras que otros podían haber interrumpido el servicio con arreglo a las condiciones de sus contratos. La tasa de participación más elevada corresponde a la MONUSCO (49%), seguidos de la UNOPS (22%), el PNUD (13%) y el ACNUR (8%). Sin embargo, todos los participantes en la encuesta de la MONUSCO eran VNU.

16. Los VNU eran el tipo de personal no de plantilla más representado (111 encuestados, 62%), seguidos por los titulares de contratos de contratista particular nacional de la UNOPS (19%) y los contratistas de servicios del PNUD (9%). Entre otras constataciones de la encuesta figuran las siguientes:

- El 78% de los encuestados eran varones;
- El 50% de los encuestados tenía de 30 a 39 años de edad;
- El 40% de los encuestados creía que las condiciones de sus contratos no se ajustaban a las leyes laborales nacionales de la República Democrática del Congo, y el 36% no estaba satisfecho con las prestaciones de sus contratos;
- El 57% estaba satisfecho con las funciones desempeñadas;
- El 37% de los encuestados indicó que, en ocasiones, su trabajo había sido distinto al estipulado en el contrato inicial, y el 42% indicó que había sido distinto;
- El 57% de los encuestados indicó que había recibido formación de su organización;
- El 96% de los encuestados se beneficiaba de un seguro médico facilitado por la respectiva organización;

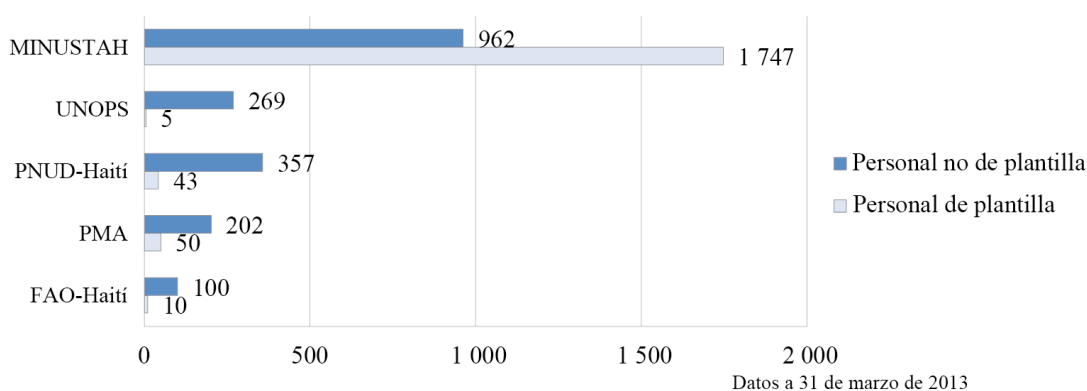
- Alrededor del 9% de los encuestados indicó que se beneficiaba de un plan de pensiones facilitado por la respectiva organización, mientras que el 88% declaró que carecía de pensión de jubilación;
- En conjunto, el 61% de los encuestados consideraba que su contrato era injusto, y solo el 27% consideraba que era justo;
- El 86% de los encuestados indicó que se sentía comprometido con su respectiva organización;
- El 73% de los encuestados indicó que tenía acceso a las evaluaciones del desempeño de su trabajo;
- El 89% de los encuestados indicó que había sido informado del código de conducta y/o las normas éticas.

Estudio monográfico 2: Haití

Nivel de empleo de personal que no es de plantilla

17. El siguiente gráfico muestra el volumen de personal de plantilla y no de plantilla que trabajaba en las organizaciones visitadas en Haití/Puerto Príncipe. En cifras absolutas, a finales de marzo de 2013 la MINUSTAH tenía el mayor volumen de personal no de plantilla. Sin embargo, tenía el menor volumen como porcentaje de la fuerza de trabajo total (alrededor del 36%) en comparación con otras entidades, por ejemplo la UNOPS (98%) y el PMA (80%).

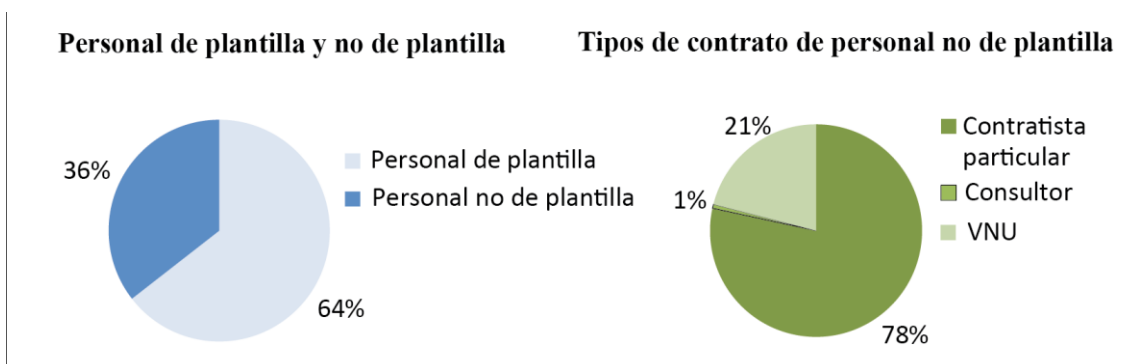
Volumen de personal de plantilla y no de plantilla en Haití



Fuente: Encuesta de la DCI al personal que no es de plantilla.

MINUSTAH

18. La MINUSTAH está reduciendo personal y, aunque sigue siendo una parte considerable de la fuerza de trabajo, el volumen de personal que no es de plantilla se redujo de 1.550 empleados en marzo de 2012 a 760 en marzo de 2013. El número de VNU se redujo de 223 a 202 durante el mismo período. En la MINUSTAH, los contratistas particulares representan el 78% de la fuerza de trabajo total que no es de plantilla.



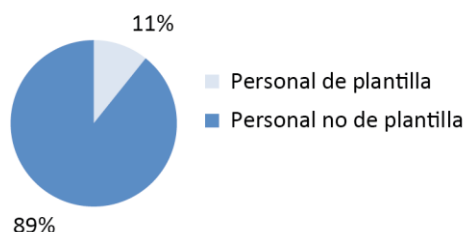
Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

PNUD

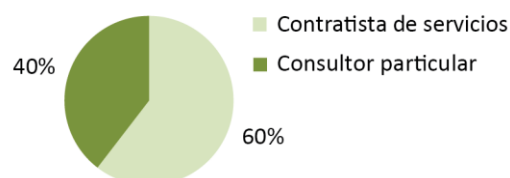
19. Los gestores del PNUD indicaron que, si bien no se había formulado por escrito una política al respecto, su modelo institucional perseguía el objetivo de una fuerza de

trabajo integrada por una cuarta parte de personal de plantilla y tres cuartas partes de personal no de plantilla. Sin embargo, la proporción de personal no de plantilla a finales de marzo de 2013 era de alrededor del 89%. El PNUD contrata personal no de plantilla en dos categorías distintas, a saber, los contratistas particulares y los contratistas de servicios. Los contratistas de servicios representan el 60% del personal que no es de plantilla.

Personal de plantilla y no de plantilla



Tipos de contrato de personal no de plantilla

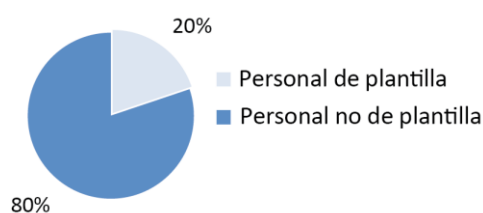


Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

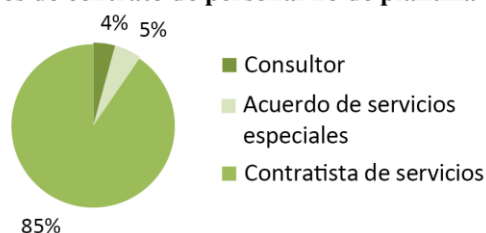
PMA

20. En el PMA, el 80% de la fuerza de trabajo está integrada por personal que no es de plantilla. Los contratistas de servicios representaron el 85% del personal no de plantilla contratado en 2012. Los funcionarios entrevistados indicaron que, para una organización como el PMA, que depende completamente de financiación voluntaria imprevisible, era extremadamente difícil ofrecer contratos de largo plazo, y que las restricciones presupuestarias tenían un impacto muy importante en la planificación de la fuerza de trabajo.

Personal de plantilla y no de plantilla



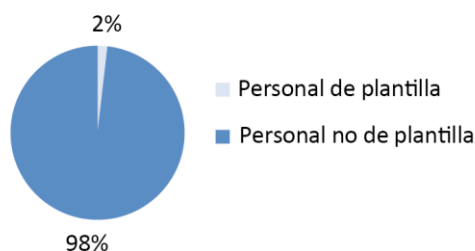
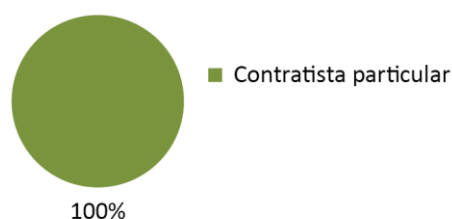
Tipos de contrato de personal no de plantilla



Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

UNOPS

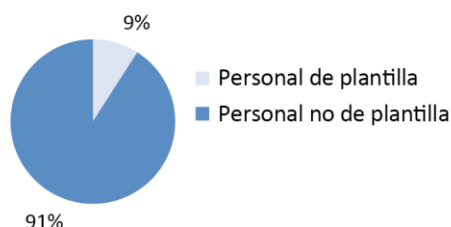
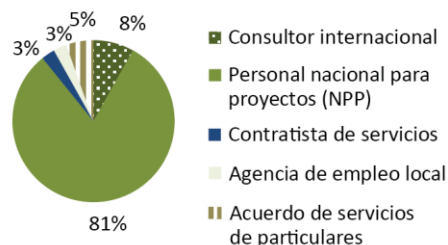
21. La UNOPS se encarga de la ejecución de proyectos. Los puestos de funcionario se reservan para puestos clave en la oficina en el país. El personal que no es de plantilla representa la práctica totalidad de la fuerza de trabajo de la UNOPS en Haití. A finales de marzo de 2012, disponía de 4 funcionarios y 436 empleados con contratos de personal no de plantilla. A finales de marzo de 2013, esas cifras eran de 5 y 269 respectivamente.

Personal de plantilla y no de plantilla**Tipos de contrato de personal no de plantilla**

Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

FAO

22. En la FAO, más del 90% de la fuerza de trabajo total está integrada por personal no de plantilla (100 de un total de 110 personas a finales de marzo de 2013), y solo hay 1 funcionario internacional. En total, el 81% del personal que no es de plantilla se emplea mediante contratos de personal nacional para proyectos

Personal de plantilla y no de plantilla**Tipos de contrato de personal no de plantilla**

Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

Principales constataciones

23. La única organización que proporciona un plan de pensiones a los titulares de contratos de servicios es el PMA, que contribuye con el 6% del salario individual y una cuantía equivalente a la del plan de pensiones nacional. Sin embargo, los funcionarios informaron a los inspectores de que los titulares tenían dificultades para acceder a sus fondos de pensiones. Es preciso abordar esa cuestión ya que no solo afecta al bienestar de esas personas, sino también a la utilización adecuada de las aportaciones de la organización.

24. Las funciones desempeñadas por el personal que no es de plantilla son muy diversas, y abarcan desde funciones muy especializadas en el caso de los consultores hasta una serie de actividades de apoyo y otras actividades tales como las de chóferes, operadores de equipo pesado, mecánicos, electricistas, fontaneros, carpinteros, pintores, jardineros, albañiles, cerrajeros, albañiles, personal de limpieza, asistentes de almacén, personal administrativo o técnicos de las tecnologías de la información.

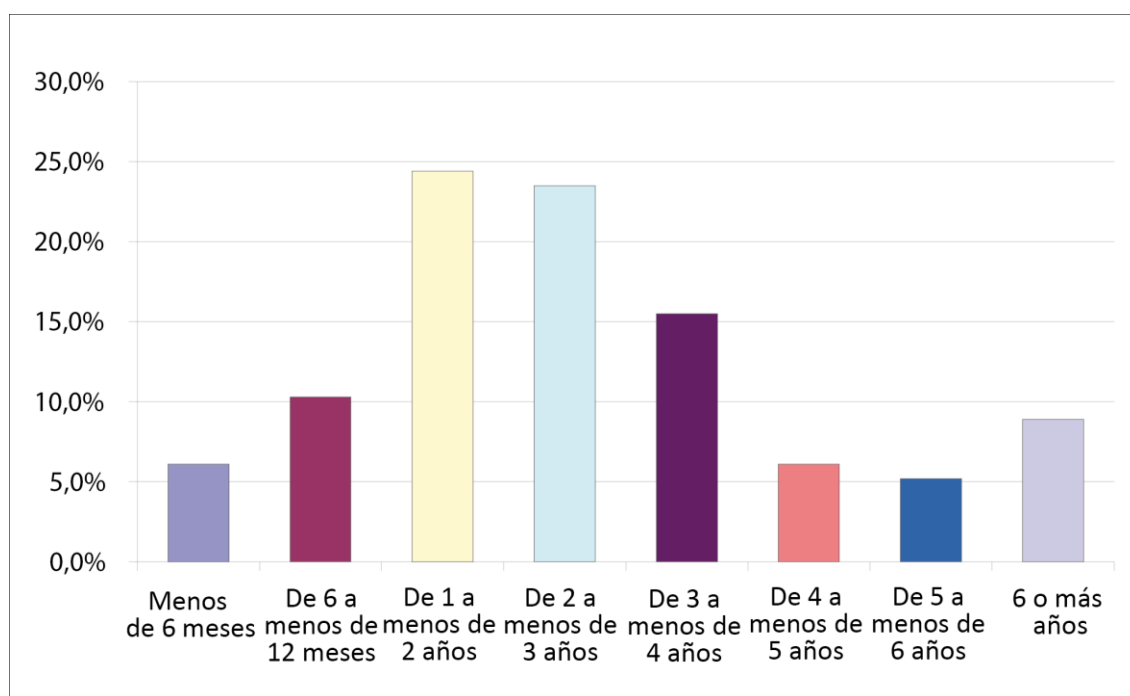
25. La MINUSTAH ofrece a sus contratistas particulares contratos de nueve meses seguidos de un período obligatorio de interrupción de tres meses. A continuación los vuelve a contratar siguiendo la misma pauta durante años. En muchos casos, el período de trabajo de nueve meses comprendía varios contratos de breve plazo. Con el fin de gestionar ese proceso, se estableció una lista de candidatos para las distintas funciones realizadas por el personal no de plantilla. Se informó a los inspectores de

que, desde enero de 2013, la MINUSTAH había reducido el ciclo de contrato de nueve meses e interrupción de tres meses por un nuevo ciclo de contrato de tres meses e interrupción de otros tres.

26. Los resultados de la encuesta realizada al personal no de plantilla indican que el 68% de los encuestados cree que su trabajo es de naturaleza idéntica o similar al que realiza el personal de plantilla. Esto se confirmó en las diferentes reuniones de grupo mantenidas por los inspectores con directivos de contratación, grupos de discusión de personal no de plantilla y asociaciones de personal. En la MINUSTAH, se corroboró mediante la revisión de 50 expedientes de casos particulares. En algunos casos, los empleados habían trabajado en la MINUSTAH hasta nueve años con contratos de contratista particular de breve duración. Una de las personas que asistió a una reunión en el PMA había trabajado durante diez años, siempre con contratos de breve duración. A pesar de su larga trayectoria de servicio, la persona en cuestión no se sentía parte de la organización debido a esa modalidad de contratación.

27. En total, el 58% de quienes respondieron a la encuesta realizada al personal no de plantilla informó de que había trabajado en su respectiva organización durante más de dos años, y alrededor del 9% indicó que lo había hecho durante más de seis.

Número de años trabajados por el personal no de plantilla en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (Haití)



Fuente: Cuestionario de la DCI dirigido al país.

28. Además, los resultados de la encuesta en línea indicaron que el 33,7% de los encuestados asumía responsabilidades de gestión con frecuencia y que el 28% lo hacía algunas veces. Las entidades de las Naciones Unidas ni siquiera cumplían las normas laborales mínimas establecidas por la legislación nacional de Haití donde, tras un periodo de prueba de tres meses, un trabajador se convierte en “empleado/funcionario”, incluido el derecho a prestaciones conexas. De acuerdo con los resultados de la encuesta, el personal que no es de plantilla trabaja en las siguientes esferas: administración (25%), tecnologías de la información y las

comunicaciones (13%), ingeniería (16%), limpieza y seguridad (8%), y otras categorías (38%). En total, el 58% de los encuestados informó de que la mayor parte de su trabajo estaba relacionado con proyectos.

29. Las actividades de contratación y la gestión del personal que no es de plantilla, incluida la evaluación del desempeño, suponen una carga administrativa considerable. La prórroga o renovación de los contratos de ese personal, en muchos casos para contratar a las mismas personas, conllevan ineficiencias considerables. Los inspectores se reunieron con un grupo de directivos de contratación en la MINUSTAH, quienes confirmaron que la renovación cíclica de contratos para contratistas particulares era gravosa.

30. El personal directivo de la MINUSTAH indicó que, a efectos de la planificación y el presupuesto de su fuerza de trabajo, contaba con que alrededor del 30% de la fuerza de trabajo total estuviera integrada por VNU. La MINUSTAH emplea a los VNU en distintas esferas que abarcan servicios sustantivos, es decir, relacionados con mandatos de misiones, por ejemplo como oficiales de derechos humanos o asuntos civiles, así como servicios de administración y técnicos, incluida la seguridad. Pueden prestar servicio hasta seis años en el mismo lugar de destino, y no pueden presentar candidatura a puestos vacantes de las Naciones Unidas en el mismo lugar de destino. Muchos consideran que ese requisito es arbitrario, incluido el personal directivo local.

Otras constataciones de la encuesta

31. Respondieron a la encuesta realizada al personal no de plantilla 213 personas. La participación más elevada correspondió a la MINUSTAH (44%), seguida por el PNUD (23%), el PMA (14%) y la UNOPS (13%). Esto no fue una sorpresa teniendo en cuenta las cifras absolutas sobre el personal no de plantilla que trabaja en la MINUSTAH. Las modalidades de contratación con la representación más elevada en la encuesta fueron las siguientes: contratos de particulares de las Naciones Unidas (24%), seguros de contratos de servicios del PNUD (18%), VNU (14%), y contratos de servicios nacionales del PMA (13%). Entre otras constataciones de la encuesta figuran las siguientes:

- El 65% de los encuestados eran hombres;
- El 52% de los encuestados tenía de 30 a 39 años de edad;
- El 67,4% de los encuestados declaró que había trabajado en horario regular y se le había asignado escritorio, teléfono y/o cuenta de correo electrónico;
- El 53% de los encuestados indicó que el trabajo realizado en la práctica era distinto del estipulado en el respectivo contrato;
- El 48% de los encuestados afirmó que había recibido formación de su organización;
- El 64% de los encuestados se beneficiaba de un seguro médico facilitado por la respectiva organización;
- El 60% de los encuestados declaró que carecía de pensión, mientras que el 20% indicó que tenía un plan de pensiones;
- El 55% de los encuestados aceptaría un salario reducido a cambio de planes de pensión/seguro médico;
- El 33% de los encuestados consideraba que sus contratos eran injustos, mientras que el 48% consideraba que eran justos;
- El 55% de los encuestados manifestó que conocía los mecanismos formales y/o informales de denuncia;

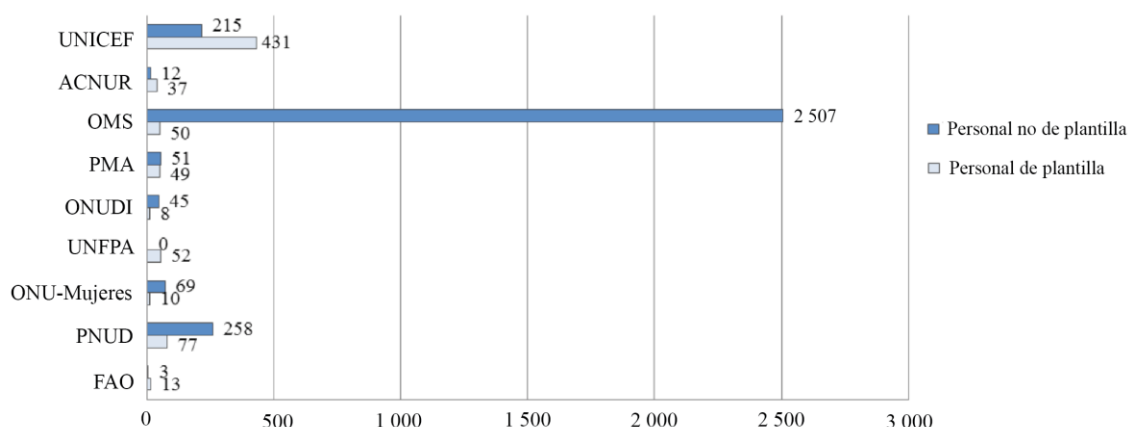
- El 85% de los encuestados indicó que se sentía comprometido con la respectiva organización;
- El 86% de los encuestados afirmó que había sido informado del código de conducta y/o las normas éticas;
- El 75% de los encuestados indicó que tenía acceso a las evaluaciones del desempeño de su trabajo.

Estudio monográfico 3: India

Nivel de empleo de personal que no es de plantilla

32. El siguiente cuadro muestra el volumen de personal de plantilla y no de plantilla que trabaja para las organizaciones visitadas en la India. De entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la OMS tenía el volumen más elevado de personal no de plantilla trabajando en la India (2.507 a finales de marzo de 2012). También tenía la proporción más elevada de personal no de plantilla (alrededor del 95%)³⁰. ONU-Mujeres ocupaba la segunda posición en cuanto a volumen de personal no de plantilla como proporción de la fuerza de trabajo total (87%).

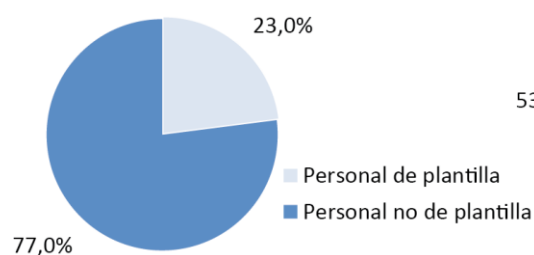
Volumen de personal de plantilla y no de plantilla en la India



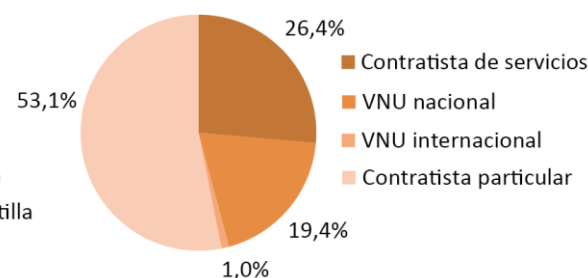
Fuente: Cuestionario de la DCI.

PNUD

Personal de plantilla y no de plantilla



Tipos de contrato de personal no de plantilla



Fuente: Cuestionario de la DCI.

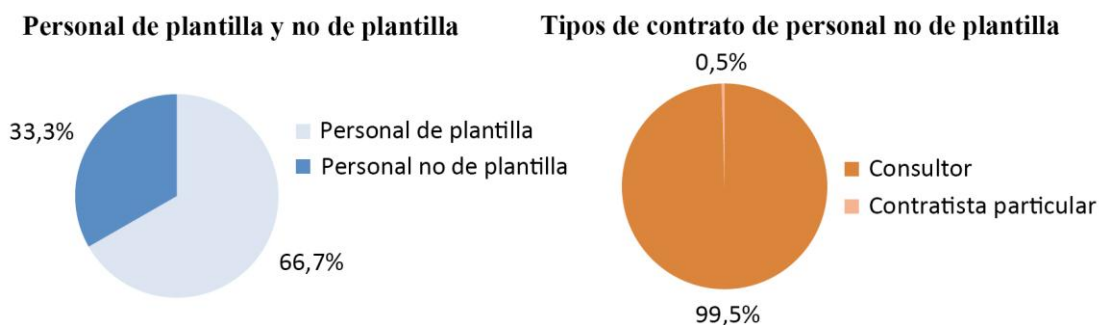
33. En total, el 77% de la fuerza de trabajo del PNUD trabajaba con contratos de personal no de plantilla a finales de marzo de 2013. En 2012, los contratistas particulares representaban la proporción más elevada de personal no de plantilla (153 personas, o el 53% del total de personal no de plantilla), seguidos por los

³⁰ Obsérvese que solo 50 de los 119 puestos de funcionario estaban cubiertos en el momento de recogerse los datos. La proporción del personal que no es de plantilla se calcula sobre la base de la plantilla completa de personal.

contratistas de servicios (26%), que trabajaban principalmente en proyectos con el Gobierno, y varios VNU (56 nacionales y 3 internacionales).

UNICEF

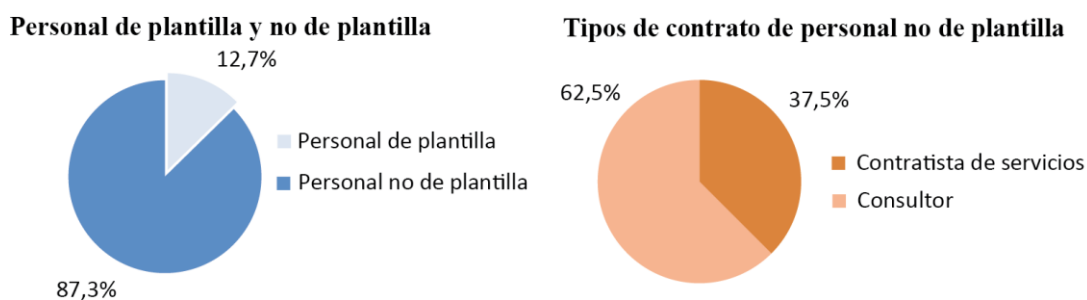
34. Unos 450 funcionarios trabajan en 13 oficinas en varios estados del país. En 2012, la proporción de personal no de plantilla era relativamente reducida (33%). El UNICEF utiliza contratos de consultoría principalmente para la contratación local, que representan la práctica totalidad de los contratos de personal que no es de plantilla (99%). Además, había un contrato de contratista individual. Todos los servicios de limpieza, mantenimiento y vigilancia estaban externalizados. La dependencia de adquisiciones se encargaba de la contratación de consultores particulares.



Fuente: Cuestionario de la DCI.

ONU-Mujeres

35. La oficina de ONU-Mujeres en la India es una oficina compartida entre países, y a finales de marzo de 2013 contaba con 10 funcionarios y 69 empleados no de plantilla. El personal no de plantilla representaba el 87% de la fuerza de trabajo total. La modalidad más representativa de contratación de personal no de plantilla era el contrato de consultoría (62% en 2012), seguido del contrato de servicios (37% en 2012).



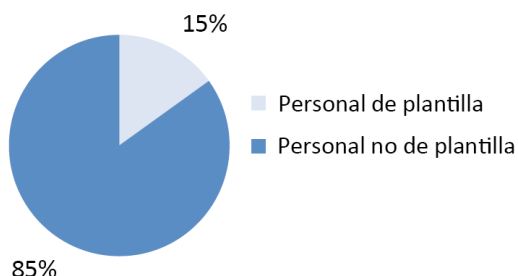
Fuente: Cuestionario de la DCI.

36. Para proyectos con financiación se utilizaba el contrato de servicios. Se contrataba a consultores mediante el acuerdo de servicios especiales. Sin embargo, el contrato de servicios especiales y el contrato de servicios se habían utilizado indistintamente. La oficina intentaba reajustar los contratos, y aumentaba el número de puestos de plazo fijo cuando disponía de los fondos; también se indicó que algunos contratos de servicios especiales debían sustituirse por contratos de servicios (los titulares de contratos de servicios especiales trabajan con niveles de remuneración muy bajos sin prestación alguna).

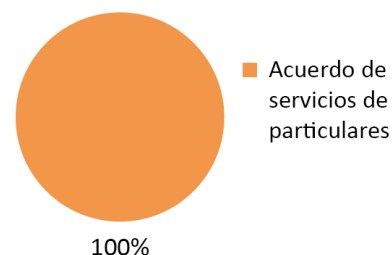
ONUDI

37. La oficina de la ONUDI con base en Nueva Delhi presta sus servicios a siete países en Asia Meridional, y solo en la India entre 45 y 50 empleados no de plantilla trabajan con contratos de servicios de particulares. Ocho funcionarios trabajan en la oficina, 2 internacionales y 6 nacionales.

Personal de plantilla y no de plantilla



Tipos de contrato de personal no de plantilla



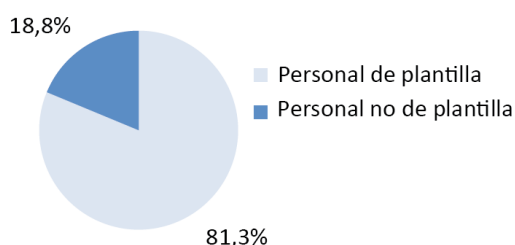
Fuente: Notas de la entrevista.

38. La ONUDI tiene más de 40 proyectos en la India. Los oficiales de programas trabajan en la sede en Viena, y los oficiales sobre el terreno se encargan de la ejecución de los programas en el país y trabajan con contratos de personal no de plantilla. Según las cifras proporcionadas durante las entrevistas, dicho personal representa el 85% de la fuerza de trabajo. Se había empleado personal no de plantilla para el período de duración de los proyectos (de 4 a 20 años). La única modalidad utilizada para la contratación de personal no de plantilla era el contrato de servicios de particulares (para 45 a 50 personas). Esos contratos pueden concederse por un período de hasta un año y pueden prorrogarse hasta cuatro años.

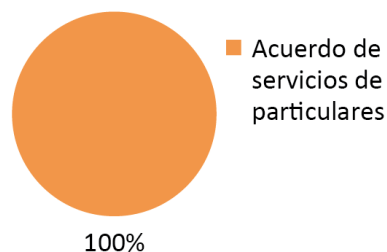
FAO

39. El personal de la FAO abarcaba 1 funcionario internacional, 2 funcionarios nacionales del cuadro orgánico y 10 funcionarios del cuadro de servicios generales. Empleaba 3 trabajadores que no estaban en plantilla.

Personal de plantilla y no de plantilla



Tipos de contrato de personal no de plantilla

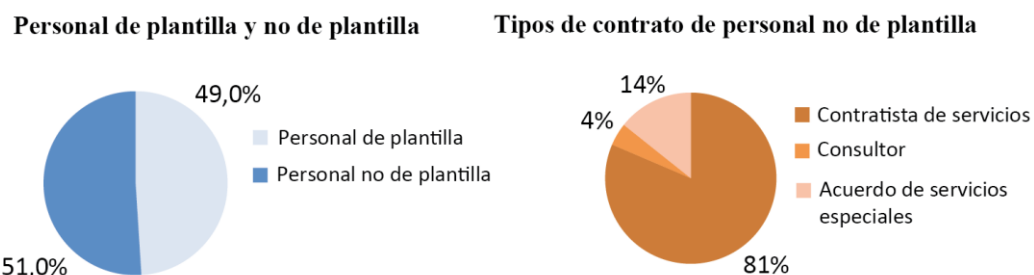


Fuente: Notas de la entrevista.

PMA

40. El personal directivo indicó que, en general, se había producido un recorte significativo en el PMA como resultado de la reducción de personal. En la India, el PMA ejecutaba proyectos a través de asociados, y en la India había menos proyectos

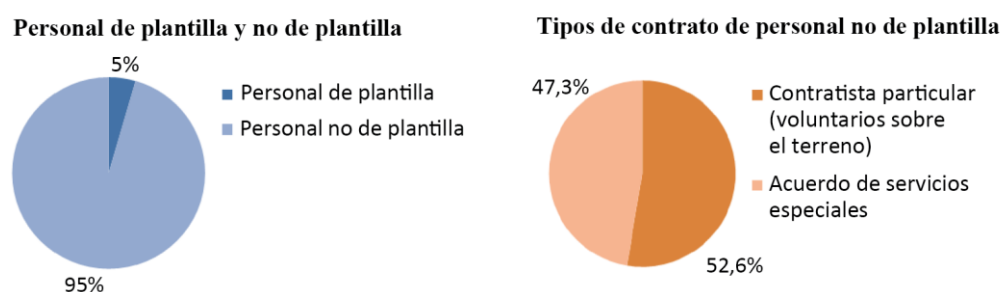
de ejecución directa que en otros países. La proporción de personal no de plantilla representaba aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo total (51%). Los contratos para el personal no de plantilla abarcaban en su mayoría a los contratistas de servicios (81%), seguidos de los contratistas de servicios especiales (14%) y los consultores (4%).



Fuente: Cuestionario de la DCI.

OMS

41. De entre todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la India, la OMS tenía el mayor volumen de personal no de plantilla (2.507 personas, según informó en 2012). Muchas de esas personas habían trabajado durante muchos años. Por ejemplo, en la reunión del grupo de discusión del personal no de plantilla había también médicos que trabajaron más de cuatro o cinco años con contratos de personal no de plantilla. El personal directivo de la oficina de la OMS en el país indicó que las condiciones y la gestión respecto de ese personal habían mejorado, incluida su reducción, aunque la gestión no era fácil; se había puesto en marcha un proceso de equidad y racionalización de los contratos de servicios especiales. Sin embargo, la sede de la OMS todavía tenía que abordar el problema. La OMS informó a los inspectores de que su oficina en la India empleaba una escala de remuneración de funcionarios nacionales a fin de establecer la remuneración de los contratos de personal no de plantilla, y los mismos principios a efectos de una contratación competitiva. El personal no de plantilla estaba integrado principalmente por 1.188 contratistas de servicios especiales y 1.319 voluntarios sobre el terreno (en 2012)³¹.



Fuente: Cuestionario de la DCI.

³¹ La OMS empleaba también 83 contratistas de servicios de terceras empresas. El presente informe no incluyó el examen de esas prácticas de contratación. Sin embargo, tal como se explica, las organizaciones tienen que asegurar condiciones dignas para ese tipo de fuerza de trabajo en el desempeño de su labor.

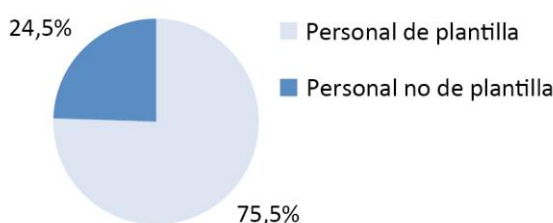
UNFPA

42. La UNFPA indicó que, en 2012, había expedido 90 contratos de contratista particular, si bien tanto a finales de marzo de 2012 como de 2013 carecía de personal no de plantilla. La organización tenía proyectos en cinco emplazamientos en el país, y en todos ellos trabajaba principalmente personal contratado a plazo fijo. Durante las entrevistas con la oficina de la UNFPA en la India, se informó a los inspectores de que, en ese momento, la estructura del personal era la siguiente: 7 puestos de plazo fijo financiados con cargo al presupuesto básico y 47 puestos de plazo fijo financiados con cargo al presupuesto por programas. En caso necesario, se contrataba a consultores a corto plazo para que realizaran tareas muy específicas. Algunos servicios de apoyo, incluidos los servicios de tecnologías de la información, estaban externalizados. El enfoque de la UNFPA consistía en planificar las necesidades de la fuerza de trabajo por adelantado con arreglo a los recursos financieros disponibles. El Gobierno suscribía el programa quinquenal en el país, que incluía previsiones de financiación y consignaciones relativas a puestos según las necesidades. El personal empleado con cargo a los fondos del proyecto desempeñaba las funciones conexas.

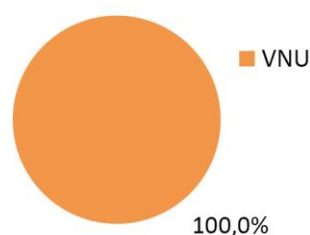
43. La oficina de la UNFPA en la India informó a los inspectores de que, en 2009, había recibido presiones de la sede y los consultores para poner fin a la mala práctica de emplear personal no de plantilla durante largos períodos para el tipo de trabajo que realizan los funcionarios. En consecuencia, la UNFPA acometió un ejercicio de reorganización de su oficina en la India, por el que todo el personal no de plantilla que realizaba funciones básicas recibía contratos de plazo fijo. Alrededor de 20 nacionales trabajaba en proyectos, la mayoría de los cuales pasaron a ser funcionarios nacionales (permanentes). Los gestores indicaron que la idea era que todo el personal técnico sintiera que pertenecía a la UNFPA y actuará y trabajara de conformidad con su mandato, en las mismas condiciones y con el mismo espíritu.

ACNUR

Personal de plantilla y no de plantilla



Tipos de contrato de personal no de plantilla



Fuente: Cuestionario de la DCI.

44. El ACNUR empleaba un 25% de personal no de plantilla, todos ellos VNU (12), quienes trabajaban con refugiados en relación con la determinación de su estatuto y, en ocasiones, desempeñaban algunas funciones básicas. En general, por cada funcionario internacional había tres funcionarios nacionales. Los principales servicios externalizados eran los de seguridad, mantenimiento, limpieza, archivo y fotocopia.

Reunión con organizaciones no gubernamentales

45. Los inspectores se reunieron con representantes de tres ONG para comparar su empleo de personal no de plantilla. Cabe señalar que las ONG están sujetas a las leyes laborales locales. Utilizaban principalmente contratos de trabajo normales con prestaciones completas, incluidos el seguro médico y la pensión de jubilación. Para el personal local, utilizaban el plan de pensiones y el seguro médico locales. Para los internacionales, utilizaban planes de pensiones y seguro médico internacionales. Sin embargo, en su mayoría empleaban personal nacional. El empleo de personal no de plantilla era excepcional y estaba limitado a plazos muy breves. Las ONG proporcionaban asistencia fiscal tanto a su personal como a los empleados a corto plazo, bien reteniendo y abonando sus impuestos o ayudándoles a completar las declaraciones correspondientes.

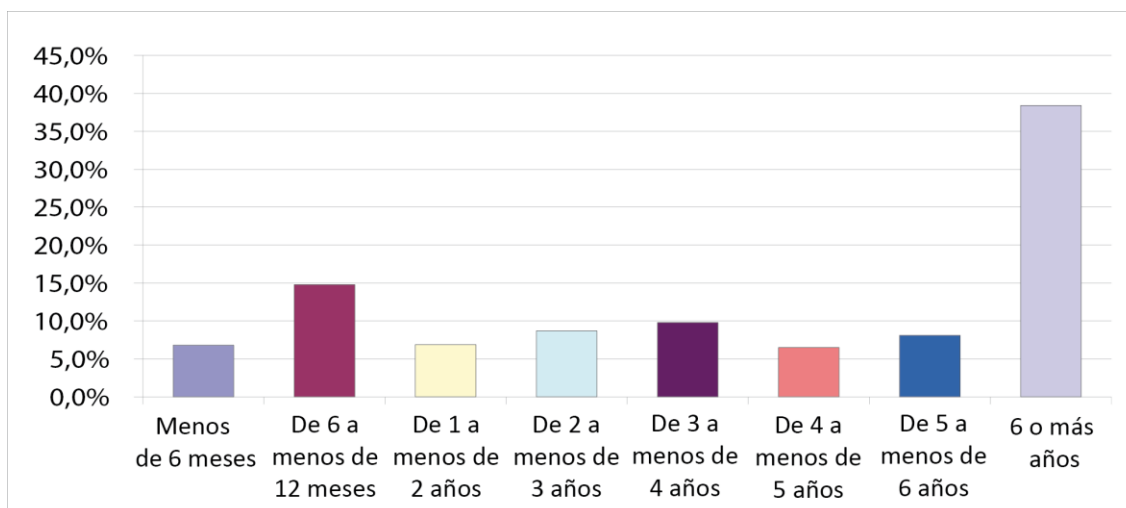
46. Según los gestores de las ONG, los salarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas fueron mucho mayores en el pasado, y los salarios de las ONG están al mismo nivel o a un nivel superior habida cuenta de las repercusiones fiscales. Los gestores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas así lo ratificaron. Otra diferencia observada fue que las ONG proporcionaban un salario estructurado y desglosado en diferentes prestaciones, tales como las relativas a la vivienda, la educación y la salud. Esto permitía a los empleados reducir su base imponible y pagar impuestos más bajos que el personal no de plantilla de las Naciones Unidas, ya que los salarios de las Naciones Unidas no estaban estructurados sino que se abonaban en forma de suma fija que incluía todo, por lo que eran imputables en su totalidad.

Constataciones principales

47. Los inspectores constataron que, al igual que en otros países visitados, se empleaba a personal no de plantilla durante períodos prolongados con contratos sucesivos de breve plazo para que realizara diversas tareas, incluidas funciones básicas. En ocasiones, ese personal representaba a las organizaciones ante oficinas gubernamentales, negociaba proyectos y llevaba a cabo la movilización de recursos. En los últimos años, algunas organizaciones han desplegado esfuerzos a fin de reducir el personal no de plantilla, por ejemplo, sustituyendo sus contratos por contratos de personal de plazo fijo (en el UNFPA, el PNUD y el UNICEF).

48. Los resultados de la encuesta realizada al personal no de plantilla mostraban que el 75% de quienes respondieron consideraba que su trabajo era de naturaleza idéntica o similar al realizado por el personal de plantilla. En total, el 94,5% de los encuestados indicó que su trabajo estaba relacionado con proyectos, mientras que el 63% afirmó que trabajaba en horario regular y que su respectiva organización le había asignado escritorio, teléfono y/o cuenta de correo electrónico. Además, el 63% de los encuestados había trabajado en su organización durante más de tres años con contratos de personal no de plantilla.

Número de años trabajados por el personal no de plantilla en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (India)



Fuente: Encuesta de la DCI.

49. En total, el 28% de los encuestados trabajaba en esferas administrativas, incluidos recursos humanos y finanzas, y alrededor del 70% indicó que trabajaba en “otras esferas”, a saber, administración y gestión de programas/proyectos, esferas relacionadas con la salud tales como vigilancia sobre el terreno, y asistencia técnica.

50. Los resultados de la encuesta indicaban que al 49% de quienes respondieron se le habían asignado responsabilidades de gestión con frecuencia, y al 23% se le habían asignado en ocasiones. En el PNUD y el UNICEF, se informó a los inspectores sobre casos recientes de titulares de contratos de servicios en misión que habían recibido dietas significativamente inferiores a las proporcionadas al personal de plantilla. Esas prácticas no son justas y desmoralizan al personal no de plantilla.

Otras constataciones de la encuesta

51. La participación del personal no de plantilla de la OMS fue excepcional (841 personas respondieron a la encuesta, o el 60% del total). El tipo mayoritario de contrato era el de servicios especiales de la OMS (670 encuestados, 50% del total), seguido de la categoría “otros” (27,9%), donde la mayoría de los encuestados indicó que trabajaba para una empresa contratista de servicios (prestados a la OMS) con contratos de servicios de profesionales, seguida de los contratos de servicios del PNUD (4%) y la OMS (3,5%), y del acuerdo para la realización de trabajos (3%). Entre otras constataciones de la encuesta se incluyen las siguientes:

- El 88% de los encuestados eran hombres;
- El 57% de los encuestados tenía de 30 a 39 años de edad;
- El 38% de los encuestados creía que las condiciones de sus contratos no eran conformes con las leyes laborales locales;
- El 37% estaba insatisfecho con las prestaciones de sus contratos;
- El 53% indicó que el trabajo realizado en la práctica era el descrito en sus contratos, y el 43% indicó que en ocasiones era distinto;
- El 68% de los encuestados afirmó que había recibido formación de su organización;

- El 89% de los encuestados se beneficiaba de un seguro médico facilitado por su respectiva organización;
- Alrededor del 4% de los encuestados indicó que se beneficiaba de un plan de pensiones proporcionado por su respectiva organización, mientras que aproximadamente el 92% declaró que carecía de plan de pensiones;
- El 71% de los encuestados declaró que aceptaría una reducción de su salario a cambio de un plan de pensiones/seguro de salud;
- El 33% de los encuestados consideraba que su contrato era injusto, mientras que el 60% consideraba que era justo;
- El 92% de los encuestados indicó que se sentía comprometido con su respectiva organización;
- El 76% de los encuestados indicó que tenía acceso a las evaluaciones del desempeño de su trabajo;
- El 85% de los encuestados declaró que había sido informado del código de conducta y/o las normas éticas de su respectiva organización;
- El 49% de los encuestados indicó que se sentía capacitado para comunicar cualquier denuncia en el lugar de trabajo;
- El 69% de los encuestados afirmó que conocía los mecanismos formales y/o informales para presentar denuncias en su respectiva organización.

Anexo II

Personal de plantilla y no de plantilla, a finales de marzo de 2012 y de 2013

Organización	2012							2013						
	Personal de plantilla			Personal no de plantilla			Porcentaje de personal no de plantilla	Personal de plantilla			Personal no de plantilla			Porcentaje de personal no de plantilla
	Sede	Sobre el terreno	Total	Sede	Sobre el terreno	Total		Sede	Sobre el terreno	Total	Sede	Sobre el terreno	Total	
ACNUR	699	7 193	7 892	63	2 113	2 176	21,61	687	7 495	8 182	75	1 677	1 752	17,86
FAO	2 181	1 664	3 845	1 380	3 284	4 664	54,81	2 054	1 629	3 683	1 076	4 877	5 953	61,78
OACI	527	247	774	139	45	184	19,21	534	246	780	135	52	187	19,34
OIEA	2 295	68	2 363	275	127	402	14,54	2 349	75	2 424	246	108	354	12,74
OIT	1 191	1 792	2 983	n.a.	n.a.	312	9,47	1 172	1 679	2 851	n.a.	n.a.	403	12,38
OMI	291	18	309	108	0	108	25,90	280	13	293	127	0	127	30,24
OMM	278	18	296	12	29	41	12,16	284	20	304	7	21	28	8,43
OMPI	1 243	10	1 253	12	2	14	1,1	1 242	13	1 255	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
OMS	2 310	5 507	7 817	1 775	7 404	9 179	54	2 063	5 275	7 338	1 668	6 594	8 262	52,96
OMT	97	0	97	42	0	42	30,22	97	0	97	38	0	38	28,15
ONUDI	552	194	746	163	1 645	1 808	70,79	531	182	713	200	1 131	1 331	65,12
ONU-Mujeres	211	258	469	130	722	852	64,50	257	328	585	82	677	759	56,47
ONUSIDA	296	556	852	109	75	184	17,76	246	578	824	42	140	182	18,09
PMA	1 036	4 065	5 101	758	8 456	9 214	64,37	997	4 085	5 082	838	8 440	9 278	64,61
PNUD ²	1 131	7 056	8 187	1 003	28 239	29 242	78,1	1 170	6 842	8 012	n.a.	28 952	28 952	78,32
Secretaría de las Naciones Unidas ¹	20 149	22 738	42 887	n.a.	n.a.	17 000	28,3	20 116	21 151	41 273	n.a.	n.a.	17 000	29,17
UIT	797	52	849	49	28	77	8,32	782	54	836	44	51	95	10,20
UNESCO	1 327	993	2 320	163	903	1 066	31,48	1 251	1 010	2 261	339	1 238	1 577	41,09
UNFPA	352	1 945	2 297	31	1 508	1 539	40,12	387	1 964	2 351	38	1 463	1 501	38,97
UNICEF	1 465	9 777	11 242	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1 483	9 715	11 198	745	6 033	6 778	37,71
UNOPS	115	744	859	63	2 942	3 005	77,77	111	752	863	98	2 544	2 642	75,5

Fuente: Cuestionarios institucionales recibidos de las organizaciones.

¹ Cifras de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre el personal que no es de plantilla, estimado en 17.000 personas para cada año.

² Cifras del PNUD para el cuestionario institucional de 2012, cuadro 3, pregunta 6: Número total de personas que han trabajado para el PNUD cada año; contratistas particulares: 1.003 en la sede y 20.694 en lugares de destino fuera de la sede; titulares de contratos de servicios: cifra no disponible en la respuesta a la pregunta 6. Así pues, la cifra para los contratistas de servicios en 2012 (7.545) se extrae de la pregunta 5, cuadro 2: Cifras de personal de plantilla y no de plantilla a 31 de marzo, por año. Las cifras del PNUD para 2013 corresponden a una estimación basada en 8.952 titulares de contratos de servicios (cuestionario institucional, pregunta 5, cuadro 2), más una estimación de otras 20.000 personas (contratistas particulares en la sede y sobre el terreno).

Anexo II

Personal de plantilla y no de plantilla, a finales de marzo de 2012 y de 2013 *(continuación)*

1. Los datos proporcionados por las organizaciones e incluidos en el cuadro anterior muestran, a finales de marzo 2012, un total de 34.867 personas empleadas con contratos de personal no de plantilla (excluidos el PNUD, el UNICEF y la Secretaría de las Naciones Unidas, que no proporcionaron los datos específicos solicitados), y 41.247 personas un año más tarde (esta vez excluidos únicamente el PNUD y la Secretaría de las Naciones Unidas); mientras que las cifras relativas al personal de plantilla muestran un total de 103.438 personas a finales marzo de 2012 y 101.205 personas un año después.

2. En un esfuerzo por estimar la proporción del personal no de plantilla respecto de la fuerza de trabajo total y, en particular, las cifras relativas a dicho personal en las Naciones Unidas y el PNUD, se llevó a cabo una investigación adicional, que indica que la Secretaría de las Naciones Unidas contrató a 34.065³² personas con contratos de personal no de plantilla (a saber, consultores y contratistas particulares) durante el bienio 2010-2011 y a 25.187 durante el bienio anterior³³. Mientras que el PNUD contrató a 26.080 personas con contratos de personal no de plantilla en 2010, y a 25.638 en 2011, las cifras correspondientes a 2012 indican 21.697 contratistas particulares; no hay datos disponibles sobre contratistas de servicios³⁴. Teniendo esto en cuenta, los inspectores estiman que a esas cifras indicadas debe añadirse una cifra adicional aproximada de al menos 35.000 a 40.000 personas cada año (es decir, 17.000 para la Secretaría en 2012 y 2013 y 20.000 para el PNUD en 2013). Esto representaría un total de 81.000 a 87.000 empleados con contratos de personal no de plantilla, o alrededor del 45% de la fuerza de trabajo total en el bienio 2012-2013.

³² Véase el informe del Secretario General sobre la composición de la Secretaría: personal proporcionado gratuitamente, funcionarios jubilados y consultores y contratistas particulares (A/67/329/Add.1), cuadros 18 y 19.

³³ Véase el informe del Secretario General sobre la composición de la Secretaría: personal proporcionado gratuitamente, funcionarios jubilados y consultores y contratistas particulares (A/65/350/Add.1), cuadros 18 y 19.

³⁴ Respuesta del PNUD al cuestionario de la DCI; pregunta 6, cuadro 3.

Modalidades de contratación de personal no de plantilla: prestaciones por tipo de contrato

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
FAO							
Consultor local	No	No	No	Sí/No	No	No	Este tipo de contrato solo se constata en Tailandia.
Consultor internacional	No	No	No	Sí/No	No	Sí – 7 días cada 8 semanas (Haití) Sí (Tailandia)	Véase la nota a pie de página ³⁵ .
Acuerdo de servicios de particulares (PSA)	Sí – 2,5 días por mes (Haití) Sí – promedio de 15 días por año (Viet Nam) No (Tailandia) Sí – igual que los funcionarios, es decir, 2,5 días por mes (India)	No (Haití) 3 días (Viet Nam) No (Tailandia) Sí (India)	No	Sí/No (Haití, Viet Nam, Tailandia, India)	No	No (Haití, Viet Nam) Sí (Tailandia)	Véase la nota a pie de página 35.
Personal nacional para proyectos (NPP)	Prestaciones equivalentes a las de los funcionarios públicos nacionales	Los consultores (nacionales e internacionales), los titulares de contratos del PSA y de NPP y, en general, todo el personal no de plantilla cubierto por un seguro médico tienen derecho a licencia de enfermedad certificada. El personal que no es de plantilla está cubierto por un plan de compensación de la FAO (MS 342) en	No	Sí/No	Haití – 6 semanas Viet Nam – 4 meses Sí, Tailandia (en condiciones equivalentes a las de los funcionarios públicos nacionales)	No	Véase la nota a pie de página 35.

³⁵ Póliza de seguro contra daños causados por actos intencionales (MAIP). Todas las organizaciones incluyen esta cobertura, excepto la OIT (colaborador externo).

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
		caso de enfermedad, accidente o defunción durante el servicio.					
OIEA							
Acuerdo de servicios especiales	2,5 días por mes	No; las ausencias por enfermedad se deducirán	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página 35.
OIT							
Colaborador externo	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página 35.
OMI							
Consultor internacional	No	No	No	No	No	n.a.	La OMI proporciona una cobertura limitada de seguro a los consultores únicamente en caso de defunción, lesión o enfermedad durante el servicio (máximo: 185.000 dólares).
Consultor local	No	No	No	No	No	n.a.	
Empleados temporeros (intérpretes, etc.)	Sí – 2,5 días por mes (empleados con contratos mensuales)	Sí – licencia de enfermedad de 2 días: 1,5 días de licencia certificada y 0,5 días de licencia no certificada por mes	No	No	No	n.a.	La OMI proporciona compensación limitada a los empleados temporeros únicamente en caso de defunción, lesión o enfermedad durante el servicio (intérpretes: 600.000 dólares, temporeros: 114.000 dólares).
UIT							
Acuerdo de servicios especiales (utilizado para los consultores internacionales y locales)	No	No	No	Cobertura limitada/ No	No	No	Compensación por defunción, lesión, enfermedad o discapacidad durante el servicio. Cobertura máxima: 720.000 francos suizos únicamente en caso de defunción y lesión. Los consultores

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
							internacionales reciben dietas, mientras que se paga a los locales en la moneda local.
Secretaría de las Naciones Unidas							
Contrato de consultoría (contratación internacional/local)	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página ³⁶ .
Contratista particular	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página 36.
Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU)	Sí – 2,5 días por mes (mes completo de servicio) (República Democrática del Congo)	Sí – 3 días para asignaciones de 3 meses hasta menos de 12 meses; 7 días para asignaciones de 12 meses (República Democrática del Congo)	No – los VNU trabajan de forma voluntaria, por lo que no se les proporciona pensión (República Democrática del Congo)	Sí para los particulares – plena cobertura de seguro médico y seguro de vida y discapacidad; Para los familiares de los VNU autorizados por la sede, cobertura limitada al seguro médico (República Democrática del Congo)	Sí – las VNU disponen de 16 semanas de licencia de maternidad; no hay licencia de paternidad (República Democrática del Congo)	Viaje – 5 días de descanso más 1 o 2 días de viaje por cada 6 semanas en lugares de destino con dificultades, y cada 8 semanas en destinos donde no hay familiares (República Democrática del Congo)	Seguro por defunción, lesión o enfermedad durante el servicio, según determinen las condiciones de servicio de los VNU internacionales
ONUSIDA							
Acuerdo para la realización de trabajos	No	No	No	No	No	No	No hay seguro por defunción o lesiones durante el servicio.
Contrato de consultoría	No	No	No	Sí/No	No	No	Cobertura por defunción, lesión discapacidad o enfermedad en el servicio durante el período del contrato previa autorización médica

³⁶ Seguro por defunción, lesión o enfermedad durante el servicio, en condiciones similares a las del personal de plantilla. Máximo: 50.000 dólares.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
PNUD							
Contratista particular	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página ³⁷ .
Contratista de servicios	Sí, con arreglo a la práctica local general 2,5 días/mes (Haití) 18 días/año (Viet Nam) 2,5 días/mes (Tailandia) 2,5 días/mes (India)	Licencia de enfermedad con arreglo a la práctica local general. Después de 3 días de ausencia por enfermedad no certificada, en cualquier período de 6 meses, se requiere certificación médica. 1 día/mes, o requisito de certificación médica (Haití) Práctica local (Viet Nam) Máximo: 30 días/año (Tailandia) 12 días/año (India)	Haití – No, pero en breve se introducirá un nuevo plan para incluir pensiones Viet Nam – 8,33% de la remuneración mensual Tailandia – 4% India – 416,67 rupias por mes = aprox. 90 dólares por año República Democrática del Congo – Sí, incluido en el salario aproximadamente el 7,5%	Particulares Sí (Haití) Sí – Van Breda (Viet Nam) Sí – Van Breda (Tailandia) 40,97 dólares por mes (India) Sí (República Democrática del Congo) Dependientes Haití – No, pero en breve se introducirá un nuevo plan para incluir a los dependientes No (Viet Nam) No (Tailandia) n.a. (India) República Democrática del Congo – No, pero con arreglo a una nueva instrucción se puede proporcionar seguro médico a los dependientes	Sí – con arreglo a la práctica local general, mínimo de 16 semanas para la licencia de maternidad y de 4 semanas para la de paternidad	No. Sí – prestación por circunstancias peligrosas durante el servicio según la clasificación de la CAPI. Prestación por circunstancias peligrosas (Tailandia)	Véase la nota a pie de página ³⁸ .

³⁷ Compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio: cobertura máxima de 280.000 dólares para los contratistas particulares internacionales y de 160.000 dólares para los contratistas locales.

³⁸ El contrato de servicios es un instrumento de contratación descentralizado que utilizan únicamente las oficinas del PNUD en los países y sus centros regionales fuera de la sede. No se utiliza en lugares de destino donde hay sede ni en oficinas de enlace. Compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio: 25.000 dólares por defunción o causas naturales, o por un accidente que no se haya producido durante el servicio; 80.000 dólares en caso de defunción debido a un accidente durante el servicio.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU)	2,5 días por mes (Viet Nam, República Democrática del Congo, India)	7 días por año (Viet Nam, República Democrática del Congo, India)	n.a.	Sí para particulares (Viet Nam, República Democrática del Congo, India – véanse las tarifas para la India a continuación) VNU internacionales – 131,72 dólares por mes; VNU nacionales – 35,11 dólares por mes Sí para dependientes (Viet Nam, India – véanse las tarifas para la India a continuación: VNU internacionales – 72,75 dólares por mes; VNU nacionales – 30,36 dólares por mes) n.a. para dependientes (República Democrática del Congo)	Licencia de maternidad – 16 semanas Licencia de paternidad – no (Viet Nam, República Democrática del Congo, India)	n.a. Sin embargo, se alienta a los organismos de las Naciones Unidas a que apliquen las mismas normas sobre licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación que al personal de plantilla (República Democrática del Congo, India).	
UNESCO							
Acuerdo de servicios especiales (solo sobre el terreno)	Sí (Viet Nam: Sí para contratos de 6 meses)	Sí (1 día por mes para contratos de más de 6 meses/prorrogados por más de 6 meses) Sí	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página ³⁹ .
Contrato de servicios (solo sobre el terreno)	Sí (2,5 días por mes)	Sí (1 día por mes para contratos de más de 6 meses/prorrogados por más de 6 meses)	Sí (se incluye en el salario. El contrato de servicios prevé	Sí (se incluye en el salario. El contrato de servicios prevé pagos con cargo al	Solo maternidad	No	Véase la nota a pie de página 39.

³⁹ Compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
			pagos con cargo al plan de seguros nacional)	plan de seguros nacional, y debe proporcionar prueba del registro en el plan de seguro/pensiones)/No			
Consultor particular (contratación internacional o local)	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página 39.
Personal supernumerario (solo en la sede)	No	No	n.a.	Registrado en la seguridad social francesa cuando procede/No	No	No	Véase la nota a pie de página 39.
UNFPA							
Contrato de consultoría (contratación internacional en lugares de destino sobre el terreno. Se aplica la política del UNFPA)	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página 39.
Contrato de consultoría local en lugares de destino sobre el terreno (se aplica la política del PNUD sobre contratos de servicios especiales)	En general no – para contratos de servicios especiales de al menos 6 meses, hasta 1 día por mes si se especifica en el contrato	No	No	No	No	Seguro por riesgo de guerra durante un viaje a un lugar de destino peligroso	Véase la nota a pie de página 39.
Contrato de servicios (se aplica la política del PNUD sobre contratos de servicios)	Sí (1,5 días por mes)	Sí, con arreglo a la práctica local (mínimo de 1 día por mes)	Sí, con arreglo a la práctica local	Sí, con arreglo a la práctica local	Sí, con arreglo a la práctica local, mínimo 16 semanas de licencia de maternidad	No	Véase la nota a pie de página 39.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
Contrato de consultoría local e internacional en la sede (se aplica la política de la UNOPS para contratistas particulares)	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página 39.
ACNUR							
Contratista particular de la UNOPS (contratación local)	2,5 días por mes para contrato de 3 o más meses (Tailandia)	Sí – 2 días por mes para contrato de 3 o más meses (Tailandia)	No	Particulares: Sí, hasta 40.000 dólares por año Dependientes: No (Tailandia)	16 semanas por maternidad y 4 semanas por paternidad (Tailandia)	Sí – 2 días por mes de licencia debido a circunstancias difíciles; no cubre el viaje en el caso de los contratistas particulares (Tailandia)	Se incluye plan de evacuación por motivos de salud. Datos facilitados por el ACNUR en Tailandia.
Contratista particular de la UNOPS (contratación internacional)	2,5 días por mes para contratos de 3 o más meses (Tailandia) n.a. (India)	Sí – Tailandia: 2 días por mes para contratos de 3 o más meses	No	No	No	Sí – 2 días por mes de licencia por circunstancias difíciles; no cubre el viaje en el caso de los contratistas particulares (Tailandia)	Gastos de transporte y visado a cargo del ACNUR cuando el lugar de destino no es Tailandia. Datos facilitados por el ACNUR en Tailandia
Consultor particular (local/internacional)	No	No	No	No	No	No/Sí para consultores internacionales si lo establece el contrato	Véase la nota a pie de página 39.
Contratista particular	No	No	No	No	No	No, solo es aplicable en misión	Véase la nota a pie de página 39.
Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU)	Sí – 2,5 días por mes (Tailandia, Etiopía, India)	Sí – depende de la duración del contrato; 7 días de licencia de enfermedad sin certificación en un período de 12 meses. (Tailandia, Etiopía, India)	No – los VNU reciben una prestación por reubicación en el momento de la separación (Tailandia) Sí (Etiopía) No (India)	Particulares Tailandia – Sí VNU/PNUD (Van Breda) India – Sí Dependientes Sí (Tailandia, India, Etiopía)	Sí – 16 semanas de licencia de maternidad Sin licencia de paternidad (Tailandia, India, Etiopía)	Tailandia – Sí para los VNU (750 dólares más gastos de desplazamiento a lugar de descanso y recuperación reconocido) India – No Etiopía – Sí	Seguro por defunción, lesión o enfermedad durante el servicio VNU/PNUD (Van Breda).
Intérpretes	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página 39.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
UNICEF							
Contratista particular	No	No	No	No	No	Viet Nam – Sí, cuando es aplicable según la política India – No	Véase la nota a pie de página ⁴⁰ .
Contrato de consultoría	No	No	No	No	No	Viet Nam – Sí para los internacionales, cuando es aplicable según la política India – No	Véase la nota a pie de página 40.
VNU (administrado por el PNUD)	Viet Nam – Sí India – 2,5 días de trabajo por mes completado, que deberán utilizar mientras estén de servicio	Viet Nam – Sí India – Sí, 7 días por año sin certificación, 6 semanas por año con certificación	Viet Nam – No India – No	Viet Nam – Sí para particulares y sí para dependientes cuando trabajan más de 6 meses India – Sí para particulares y sí para dependientes en primer grado reconocidos por un período limitado mientras permanezcan con los VNU en los lugares de destino	Licencia de maternidad – 16 semanas (Viet Nam, India)	Sí – Viet Nam, cuando es aplicable según la política. Sí – India, cuando el UNICEF ha aprobado el desplazamiento para descanso y recuperación del VNU especialista que presta servicio en el lugar de destino.	Véase la nota a pie de página 40.
ONUDI							
Acuerdo de servicios de particulares – consultor internacional	Sí – 2,5 días para contratos de 6 o más meses	No – hasta 2 días por mes con certificación, para contratos de 6 o más meses	No	No	No	Prestación para descanso y recuperación por circunstancias difíciles, reubicación/ evacuación	Compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio. Apéndice D.

⁴⁰ Seguro que cubre defunción, lesión o enfermedad durante el servicio. Se incluye en el plan de evacuación de los internacionales.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
Acuerdo de servicios de particulares – consultor nacional	Sí – 2,5 días para contratos de 6 o más meses	No – hasta 2 días por mes con certificación, para contratos de 6 o más meses	No	Sí/No	Sí – Maternidad: máximo 16 semanas. Paternidad: máximo 4 semanas para contratos de 12 o más meses	Reubicación/evacuación	Véase la nota a pie de página ⁴¹ .
Acuerdo de servicios de particulares – personal de apoyo local	Sí – 2,5 días para contratos de 6 o más meses	No – hasta 2 días por mes con certificación, para contratos de 6 o más meses	No	Sí /No	Sí – Maternidad: máximo 16 semanas. Paternidad: máximo 4 semanas para contratos de 12 o más meses	Reubicación/evacuación	Véase la nota a pie de página 41.
Acuerdo de servicios de particulares – trabajador <i>ad hoc</i>	Sí – 2,5 días para contratos de 6 o más meses	No – hasta 2 días por mes con certificación, para contratos de 6 o más meses	Sí, por mediación de la ONUDI, plan de seguro social austríaco – seguro de salud, accidente, desempleo y pensión/No		Sí – Maternidad: máximo 16 semanas. Paternidad: máximo 4 semanas para contratos de 12 o más meses	Reubicación/evacuación	Véase la nota a pie de página 41.
UNOPS							
Acuerdo de contratista particular – nacional	2,5 días por mes para contratos de 3 o más meses (Haití, República Democrática del Congo, Etiopía)	2,5 días por mes de licencia de enfermedad con certificación para contratos de 3 o más meses Haití – Sí, 6 días por año sin certificación República Democrática del Congo, Etiopía	Sí – 22,5% (fondo de previsión) (Haití, República Democrática del Congo, Etiopía)	Sí – particular, para contratos de 3 o más meses/incluidos dependientes, pero sin fondos por tratarse de un servicio de primas reducidas (Haití, República Democrática del Congo, Etiopía)	Sí – 16 semanas de licencia de maternidad y 4 semanas de licencia de paternidad para contratos de 6 o más meses. - Haití, República Democrática del Congo, Etiopía	Sin licencia – Prestación por circunstancias peligrosas solo cuando es necesario para trabajar, y cuando se trabaja en condiciones peligrosas según la clasificación de la CAPI No – Haití, República Democrática del Congo Sí – Etiopía, pero sin licencia por descanso y recuperación	Véase la nota a pie de página ⁴² .

⁴¹ Los titulares de contratos de servicios de particulares contratados localmente conforme al acuerdo para la prestación regular de tales servicios pueden tener derecho al seguro médico. Cobertura del seguro médico: a) máximo de 10.000 dólares por año para gastos médicos, excluidos dependientes; b) en caso de defunción, compensación en forma de pago de suma fija de 25.000 dólares como máximo; y c) en caso de discapacidad permanente, compensación en forma de pago de suma fija de 40.000 dólares como máximo. No es aplicable a la categoría de trabajador *ad hoc* que presta servicios de particulares.

⁴² Compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio: 36 veces la tarifa mensual: contratista particular nacional: sujeto a un máximo de 500.000 dólares y un mínimo de 25.000 dólares; contratista particular internacional: sujeto a un máximo de 600.000 dólares. Contratistas particulares locales (contrato por días: sujeto a un máximo de 25.000 dólares; contrato de suma fija: sujeto a un máximo de 100.000 dólares).

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
Acuerdo de contratista particular – internacional	2,5 días por mes para contratos de 3 o más meses (Haití, República Democrática del Congo)	2 días por mes de licencia de enfermedad con certificación para contratos de 3 o más meses - Haití, 6 días por año - República Democrática del Congo	No (Haití, República Democrática del Congo)	Haití – No República Democrática del Congo – Sí para particulares, no para dependientes	Sí – maternidad y paternidad (Haití, República Democrática del Congo)	Sí – 2 días por mes para contratos de 6 o más meses en lugares de destino en circunstancias consideradas difíciles. - Haití (2 días por mes) - República Democrática del Congo	Véase la nota a pie de página 42.
Contratistas particulares nacionales (contrato marco, y remunerados por día o mediante suma fija)	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página 42.
ONU-Mujeres							
Acuerdos de servicios especiales – contratistas particulares internacionales	No – Aunque se constata la práctica de conceder 1 día de licencia por mes a los contratados a tiempo completo que han trabajado 6 o más meses.	No	No	No	No	n.a.	
Acuerdos de servicios especiales – contratistas particulares nacionales	No – Aunque se constata la práctica de conceder 1 día de licencia por mes a los contratados a tiempo completo que han trabajado 6 o más meses. n.a. en la India	No	No	No	No	n.a.	

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
Contratos de servicios	Sí – práctica local, hasta un máximo de 2,5 días por mes - India	Práctica local (hasta un máximo de 1,5 días por mes con certificación) India – 7 días	Práctica local India – 5.000 rupias por año	Práctica local India – para particulares, Van Breda (49,45 dólares por mes) n.a. para dependientes	Sí (maternidad 16 semanas, paternidad 4 semanas)	Sin prestación por descanso y recuperación. Sí – prestación por circunstancias peligrosas cuando se presta servicio en tales circunstancias con arreglo a la clasificación de la CAPI. n.a. en la India.	Véase la nota a pie de página ⁴³ .
OMT							
Contrato de consultoría	n.a.	n.a.	n.a.	Solo a petición del consultor n./a. para dependientes	n.a.	n.a.	Véase la nota a pie de página 43.
Colaborador externo	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
Colaborador interno	Solo para contratos de 6 o más meses	No sin certificación Sí para licencia de enfermedad con certificación	n.a.	Sí para particulares (Van Breda) n.a. para dependientes	n.a.	n.a.	Véase la nota a pie de página 43.
PMA							
Contrato de consultoría – internacional (en la India, contrato expedido por la oficina regional)	No (Haití, Etiopía, India)	No ⁴⁴ (Haití, Etiopía, India)	No (Haití, Etiopía, India)	Sí Cobertura máxima 50.000 dólares por año Haití, Etiopía, India – Sí para particulares, no para dependientes	No (Haití, Etiopía, India)	Haití, Etiopía – Sí Prestación por descanso y recuperación India – No	Véase la nota a pie de página ⁴⁵ .

⁴³ Cubierta la compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio (Van Breda).

⁴⁴ El seguro médico obligatorio incluye una compensación financiera por discapacidad temporal debido a enfermedad o accidente que dé lugar a una ausencia sin remuneración de más de cuatro días.

⁴⁵ Compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio: 2/3 de la remuneración anual pensionable en el nivel P-4/V, más cualquier compensación aplicable con arreglo al plan de asistencia sanitaria/seguro médico.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
Contrato de consultoría – local	Haití – No Etiopía – Sí, 1 día por mes para contratos de 6 o más meses India – Sí para contratos de 6 o más meses República Democrática del Congo – Sí para contratos de 6 o más meses, 1 día por mes	No (Haití, Etiopía, India)	No (Haití, Etiopía, India)	Sí – Cobertura máxima 40.000 dólares por año Haití – Sí para particulares y dependientes Etiopía – Sí para particulares Sí para dependientes previo pago de una prima India – Sí para particulares, y con costos compartidos los dependientes	No (Haití, Etiopía, India) No (Etiopía, India)	Haití – No Etiopía – Sí, solo por circunstancias peligrosas India – n.a.	Cobertura por defunción y discapacidad incluida en el seguro médico
Acuerdo de servicios especiales del PMA (sobre el terreno)	Haití – No Etiopía – Sí, 1 día por mes para contratos de 6 o más meses India – Sí para contratos de 6 o más meses República Democrática del Congo – Sí para contratos de 6 o más meses, 1 día por mes	No (Haití, Etiopía, India)	No (Haití, Etiopía, India)	Sí – Cobertura máxima 40.000 dólares por año Haití – Sí para particulares y dependientes Etiopía – Sí para particulares y sí para dependientes previo pago de una prima India – Sí para particulares, y con costos compartidos los dependientes	No (Haití, Etiopía, India)	Haití – No Etiopía – Sí, solo por circunstancias peligrosas India – n.a.	Cobertura por defunción y discapacidad incluida en el seguro médico

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
Acuerdo de servicios especiales de la FAO; (sede y oficinas de enlace)	No	No	No	Sí para particulares únicamente, cobertura máxima de 50.000 dólares por año	No	n.a.	Cobertura por defunción y discapacidad incluida en el seguro médico
Contrato de servicios	Sí – práctica local mínimo 1,5 días por mes (Sí, Etiopía; No, Haití), Sí 2,5 días por mes en la India	Sí – licencia de enfermedad sin certificación, * días en un período de 6 meses, después se requiere certificado médico para cualquier ausencia médica (también Etiopía y Haití) Sí, una licencia sin certificación por mes en la India	Sí (Etiopía, 8,33% incluido en el salario) Sí (Haití 6%+6% con arreglo al plan nacional), Sí Suma fija por año (5.000 rupias) en la India; Sí, 6% incluido en el salario (República Democrática del Congo)	Sí. Cobertura máxima 40.000 dólares por año, Sí a cargo del PMA en su totalidad (Henner) en la India Sí (con cargo extra por el contratista de servicios y el PMA), Sí para particulares, Sí para dependientes con costos compartidos (Etiopía); Sí (Haití), Sí con costos compartidos en la India; Sí para particulares y dependientes (República Democrática del Congo)	Sí, práctica local. Mínimo por maternidad: 16 semanas, y por paternidad 4 semanas. También en Etiopía y en la India (8 semanas de licencia de paternidad en la India), No (Haití)	Sí, por circunstancias peligrosas (Etiopía) No (Haití), n.a. en la India	Política de seguros colectivos, en caso de defunción, lesión o enfermedad atribuible al desempeño de las tareas oficiales del PMA
VNU del PMA Administrados en el marco regulatorio de los VNU	Sí (Etiopía)	Sí (Etiopía)	No (Etiopía)	Sí, para particulares, Cobertura máxima 50.000 dólares por año (Etiopía) No para dependientes (Etiopía)	Sí (Etiopía)	Sí (Etiopía)	Véase la nota a pie de página ⁴⁶ .

⁴⁶ Compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio: dos tercios de la remuneración pensionable anual en el nivel de P-4/V más cualquier compensación aplicable con arreglo al plan de asistencia sanitaria/seguro médico.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
OMS							
Consultores	No	No	No	Puede adquirirse cobertura complementaria voluntaria de la compañía de seguros/No	No	No	Véase la nota a pie de página ⁴⁷ .
Acuerdo de servicios especiales	Práctica local (equivalente a las de los funcionarios públicos asociados al proyecto u otra actividad), Sí (Viet Nam, India)	Práctica local (equivalente a las de los funcionarios públicos asociados al proyecto u otra actividad), Sí (Viet Nam, India)	No	Con sujeción a las condiciones establecidas en la política de seguros correspondiente, los contratos de servicios especiales cubren gastos médicos, de defunción y por discapacidad tras accidente o enfermedad en situación de emergencia. Sí – Viet Nam/Sí; Sí para particulares, no para dependientes (India).	Práctica local (equivalente a las de los funcionarios públicos asociados al proyecto u otra actividad), Sí (Viet Nam, India)	No	Véase la nota a pie de página ⁴⁸ .
Contratistas de servicios (Viet Nam)	Sí	Sí	Sí	Sí/No	Sí	No	Contrato constatado únicamente en el cuestionario de Viet Nam.

⁴⁷ Compensación por defunción, lesión, discapacidad o enfermedad durante el servicio con sujeción a los límites y las condiciones establecidas en la política correspondiente sobre seguros; los consultores están cubiertos con cargo a la OMS por gastos médicos, de defunción y por discapacidad tras accidente o enfermedad en situación de emergencia.

⁴⁸ Contrato suscrito en el marco del acuerdo de servicios especiales entre la OMS y un nacional o residente de un país receptor para la prestación de servicios a corto o largo plazo en una actividad o un proyecto nacionales específicos.

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad con/sin certificación</i>	<i>Pensión</i>	<i>Seguro médico de particular/dependientes</i>	<i>Licencia de maternidad/paternidad</i>	<i>Licencia por circunstancias difíciles/descanso y recuperación</i>	<i>Observaciones</i>
Acuerdo para la realización de trabajos	No	No	No	No	No	No	Véase la nota a pie de página ⁴⁹ .
OMPI							
Servicios de contratista particular	No	No	No	No	No	No	Servicios de contratista particular
OMM							
Acuerdo de servicios especiales – consultores internacionales y locales	No	No	No	No	No	No	Compensación por defunción, lesión y discapacidad durante el servicio: defunción 120.000 dólares; discapacidad 240.000 dólares

⁴⁹ Las condiciones generales para el acuerdo de realización de trabajos incluyen las siguientes: la OMS no será responsable de cualesquiera pérdidas, accidentes, perjuicios o daños sufridos por cualquier persona a causa de o durante la ejecución de los trabajos en cuestión, incluidos los viajes. La OMS puede, en cierta medida, proporcionar cobertura de seguro para los desplazamientos en sus vehículos.

Anexo IV

Duración, prórroga e interrupción obligatoria del arreglo contractual

Organización	Tipo de contrato	Duración máxima del contrato	Interrupción obligatoria	Período máximo de prórroga
FAO	Consultor	11 meses en un período de 12	1 mes de interrupción tras 11 meses de trabajo si se pagan 240 o más días; cuando los días trabajados son menos de 240 no se requiere interrupción	Tras 44 meses de un período de 48 meses, o 957 o más días pagados, se requiere una interrupción de 6 meses. Si los días trabajados son menos de 957, no se requiere interrupción.
	Suscriptor de un acuerdo de servicios de particulares	11 meses en un período de 12	Mínimo 1 mes	44 meses en un período de 48 meses, tras el que se requiere una interrupción de 6 meses.
	Personal nacional para proyectos	12 meses	n.a.	Puede renovarse indefinidamente en el mismo proyecto, pero una vez finalizado este es obligatoria una interrupción mínima de 6 meses antes de volver a contratar a cualquier empleado no de plantilla.
OIEA	Acuerdo de servicios especiales	1 año	1 año de interrupción tras 2 años de servicio acumulado	Se puede renovar y prorrogar por un período máximo de servicio acumulado (sin interrupción de al menos 12 meses) de 2 años.
OMI	Consultor	3 meses	No	No se estipula período máximo.
	Contrato de servicios	24 meses	No	n.a.
	Empleados temporeros	3 meses	No	Hasta 24 meses.
OIT	Colaborador externo	n.a.	n.a.	n.a.

Organización	Tipo de contrato	Duración máxima del contrato	Interrupción obligatoria	Período máximo de prórroga
CCI	Consultoría	12 meses durante el mismo año civil	No se puede contratar a un consultor durante más de 24 meses en cualquier período de 36. Si se sobrepasa el período máximo de servicio, se requiere una interrupción de 12 meses.	Máximo de 24 meses en un período de 36.
	Contratista particular	6 meses (en circunstancias excepcionales el servicio puede prorrogarse hasta 9 meses como máximo)	Cuando el contratista particular ha sobrepasado el período máximo de servicio, se requiere una interrupción de 6 meses.	En circunstancias excepcionales, el servicio puede prorrogarse hasta 9 meses en un período de 12.
UIT	Consultoría (acuerdo de servicios especiales)	No hay límite legal de duración.	No hay interrupción obligatoria legal entre contratos sucesivos.	Se puede renovar y/o prorrogar, sin límite legal de duración.
Secretaría de las Naciones Unidas	Consultoría	No se puede sobrepasar el límite de 24 meses en un período de 36.		Se puede renovar y/o prorrogar por un máximo de 24 meses en un período de 36.
	Contratista particular	Máximo de 6 meses, 3 meses adicionales con carácter excepcional.		Se puede renovar y/o prorrogar por un máximo de 6 o, en circunstancias especiales, 9 meses, trabajados en cualquier período de 12 meses consecutivos ⁵⁰ .
	VNU	Hasta 2 años (la OCHA expide contratos de 1 año).	No hay interrupción obligatoria si el VNU se selecciona para un puesto P en un lugar de destino diferente del actual. Seis meses de interrupción obligatoria si se destina al mismo lugar.	Máximo de 6 años acumulados/consecutivos para los contratos de VNU.

⁵⁰ Artículo 8.3 de ST/AI/1999/7.

Organización	Tipo de contrato	Duración máxima del contrato	Interrupción obligatoria	Período máximo de prórroga
ONUSIDA	Consultoría	Períodos que no excedan de una duración continua de hasta 2 años	n.a.	Si las tareas que realiza un consultor son necesarias por más de dos años consecutivos en el mismo plan de trabajo y/o proyecto, se requiere la aprobación del Director del Departamento de Recursos Humanos para expedir un nuevo contrato.
	Acuerdo de contratista particular para la realización de trabajos	Indefinida	n.a.	No se define un período máximo ya que todos se basan en un proceso competitivo.
PNUD	Contrato de particular	n.a.	n.a.	n.a.
	Contrato de servicios	Mínimo 6 meses Máximo 12 meses	No	Se puede renovar y/o prorrogar varias veces durante cualquier período.
UNESCO	Personal supernumerario	1-180 días (6 meses) en un año civil - 240 días excepcionalmente para apoyo logístico y técnico	Sí, una vez alcanzado el límite de duración. Se requiere interrupción hasta el siguiente año civil.	Se puede prorrogar, según convenga, hasta un máximo por año civil. No hay límite a la duración total.
	SSA/contrato de servicios ⁵¹	Hasta 11 meses	1 mes	Se puede prorrogar, según convenga, hasta 11 meses como máximo. No hay límite a la duración total.
	Contrato de servicios	Inicialmente 6-12 meses	No	Se puede prorrogar por 1-12 meses, según convenga. No hay límite a la duración total.
	Consultor particular	Hasta 11 meses	1 mes	Se puede prorrogar, según convenga, hasta 11 meses como máximo.

⁵¹ El contrato de personal supernumerario se ha ido eliminando progresivamente; el 1 de enero de 2015 se inició la reforma del acuerdo de servicios especiales/contrato de servicios.

Organización	Tipo de contrato	Duración máxima del contrato	Interrupción obligatoria	Período máximo de prórroga
UNFPA	Consultoría (contratación internacional)	No debe sobrepasar 11 meses (o 239 días trabajados).	Se pueden expedir uno o varios contratos sucesivos hasta un límite de 11 meses, y a continuación se requiere una interrupción de 4 meses.	Se pueden expedir uno o varios contratos sucesivos hasta un límite de 11 meses, y a continuación se requiere una interrupción de 4 meses.
	Contrato de servicios	1 año para cada contrato	No	No se prevé el contrato indefinido. Debe revisarse antes de cada renovación.
	Consultor local en lugares de destino sobre el terreno	No debe sobrepasar 11 meses consecutivos.	Se pueden expedir uno o varios contratos sucesivos hasta un límite de 11 meses, y a continuación se requiere una interrupción de 4 meses.	Se pueden expedir uno o varios contratos sucesivos hasta un límite de 11 meses, y a continuación se requiere una interrupción de 4 meses.
	Consultores internacionales y locales en la sede	Hasta 12 meses	No	Se requiere una revisión especial si se utiliza durante más de 4 años consecutivos.
ACNUR	Consultores particulares	*11 meses de trabajo y 1 mes de interrupción obligatoria *Máximo de 24 meses de trabajo en 36 meses, con una interrupción mínima de 6 meses a continuación	1 mes y 6 meses	Se puede renovar y/o prorrogar, pero deben respetarse las interrupciones obligatorias.
	Contratista particular	9 meses (195 días) en un período de 12 meses	3 meses completos en un período de 12 meses	Prórroga en las mismas condiciones: 9 meses en un período de 12.

Organización	Tipo de contrato	Duración máxima del contrato	Interrupción obligatoria	Período máximo de prórroga
UNICEF	Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU)	El primer contrato debe ser como mínimo de 3 meses, y el VNU puede estar destinado durante un máximo de 8 años (internacionales) o 4 años (nacionales).	No	Prórroga hasta 4 u 8 años.
	Intérpretes	9 meses (195 días) en un período de 12 meses	Tres meses completos en un período de 12 meses	Prórroga en las mismas condiciones: 9 meses en un período de 12 meses.
	Consultoría	11 meses en un cualquier período de 12 meses, máximo de 44 meses en un período de 48 meses	Un mes de interrupción en un período de 12 meses y 1 año de interrupción de servicio tras 48 meses	Se puede prorrogar/renovar en un período de 11 meses.
	Contratista particular	11 meses en un cualquier período de 12 meses, máximo de 44 meses en un período de 48 meses	Un mes de interrupción en un período de 12 meses y 1 año de interrupción de servicio tras 48 meses	Se puede prorrogar/renovar en un período de 11 meses.
ONUDI	Titular de contrato de servicios de particular (todas las categorías)	1 año	n.a.	Hasta 4 años.
UNOPS	Acuerdo de contratista particular	1 año	n.a.	4 años, se puede prorrogar previa revisión de las condiciones una vez transcurridos 4 años.

Organización	Tipo de contrato	Duración máxima del contrato	Interrupción obligatoria	Período máximo de prórroga
ONU-Mujeres	Acuerdo de servicios especiales/ contrato de servicios	36 meses con las mismas condiciones	3 meses una vez transcurridos 36 meses	Se puede renovar y/o prorrogar por un período máximo acumulado de 36 meses consecutivos con las mismas condiciones.
	Contrato de servicios	Normalmente, se expide un contrato de servicios por un período mínimo de 6 meses renovable, pero no por más de 12 meses cada vez.		En el caso del personal para proyectos, el período máximo de utilización del contrato de servicios suele coincidir con la duración del proyecto.
OMT	Consultoría	n.a.	n.a.	n.a.
	Colaborador externo	n.a.	n.a.	n.a.
	Colaborador interno	n.a.	n.a.	n.a.
PMA	Consultor	11 meses	1 mes cada 11 meses 3 meses cada 44	Sin límite mientras la duración total no exceda de 11 meses.
	Contratos de servicios	1 año, renovable	No	Sin límite al número de renovaciones del contrato.
	Acuerdo de servicios especiales del PMA (sobre el terreno)	11 meses	3 meses	Sin límite mientras la duración total no exceda de 11 meses.
	Acuerdo de servicios especiales de la FAO (sede y oficinas de enlace)	11 meses	1 mes cada 11 meses 3 meses cada 44	Sin límite mientras la duración total no exceda de 11 meses.

Organización	Tipo de contrato	Duración máxima del contrato	Interrupción obligatoria	Período máximo de prórroga
OMS	VNU	Administrado con arreglo al marco normativo para los VNU	Administrado con arreglo al marco normativo para los VNU	Administrado con arreglo al marco normativo para los VNU.
	Asistentes voluntarios del PMA	No	No	Sin límite.
	Consultores	Se suele contratar a los consultores por períodos que no excedan de dos años consecutivos para las mismas tareas, según se establece en las condiciones del contrato.	n.a.	Si, de manera excepcional, va a expedirse un contrato de consultor para las mismas tareas en el mismo plan de trabajo y/o proyecto durante más de dos años, se requiere la aprobación del Director de Recursos Humanos en consulta con la Oficina Jurídica (División de Administración y Finanzas en las oficinas regionales).
	Acuerdo de servicios especiales	La duración del contrato no debe exceder de 1 año.	n.a.	Se puede renovar por períodos máximos adicionales de 1 año cada vez.
	Acuerdo para la realización de trabajos	Sin duración específica. Acuerdos por valor superior a 25.000 dólares sujetos a licitación, que en general debe convocarse cada 3 años.	n.a.	Los acuerdos para la realización de trabajos suelen suscribirse de año en año, y su renovación está sujeta al desempeño satisfactorio.
OMM	Contratista particular	9 meses por año civil	3 meses	n.a.

**Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes
sobre la base de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección
JIU/REP/2014/8**

		Efectos deseados	Naciones Unidas y sus fondos y programas															Organismos especializados y OIEA														
			JJE	Naciones Unidas *	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM	
Informe	Para la adopción de medidas		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒		
	Para información		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		
Recomendación 1		d		E		E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 2		e		L		L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
Recomendación 3		a		E			E		E		E	E		E		E	E	E						E	E			E				
Recomendación 4		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 5		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 6		b		E			E		E		E	E		E		E	E	E						E	E			E				
Recomendación 7		e		E			E		E		E	E		E		E	E	E						E	E			E				
Recomendación 8		e		E			E		E		E	E		E		E	E	E						E	E			E				
Recomendación 9		e		E			E		E		E	E		E		E	E	E						E	E			E				
Recomendación 10		a		E			E		E		E	E		E		E	E	E						E	E			E				

	Efectos deseados	Naciones Unidas y sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA														
		JJE	Naciones Unidas*	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Recomendación 11	a		E			E		E		E	E		E		E	E	E							E	E			E		
Recomendación 12	a		E			E		E		E	E		E		E	E	E							E	E			E		
Recomendación 13	b		E																											

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de decisiones por un órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo.

: La recomendación no requiere la adopción de medidas por la organización.

Efectos deseados: a: mejor transparencia y rendición de cuentas; b: difusión de prácticas mejores/óptimas; c: más coordinación y cooperación; d: coherencia y armonización reforzadas; e: mejor control y cumplimiento; f: más eficacia; g: ahorro financiero significativo; h: más eficiencia; i: otros.

* Abarca todas las entidades incluidas en ST/SGB/2002/11, excepto la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, el ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.