

**PROGRAMAS PARA FUNCIONARIOS SUBALTERNOS  
DEL CUADRO ORGÁNICO, EXPERTOS ASOCIADOS  
Y PROFESIONALES ASOCIADOS EN LAS  
ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE  
LAS NACIONES UNIDAS**

*Preparado por*

*Istvan Posta  
Cihan Terzi*

**Dependencia Común de Inspección**

**Ginebra 2008**



**Naciones Unidas**



JIU/REP/2008/2

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

**PROGRAMAS PARA FUNCIONARIOS SUBALTERNOS  
DEL CUADRO ORGÁNICO, EXPERTOS ASOCIADOS  
Y PROFESIONALES ASOCIADOS EN LAS  
ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE  
LAS NACIONES UNIDAS**

*Preparado por*

*Istvan Posta  
Cihan Terzi*

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas  
Ginebra, 2008**



## RESUMEN

### **PROGRAMAS PARA FUNCIONARIOS SUBALTERNOS DEL CUADRO ORGÁNICO, EXPERTOS ASOCIADOS Y PROFESIONALES ASOCIADOS EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

#### **Objetivo:**

**Realizar una evaluación general de la situación actual de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, lo que incluye examinar su base legislativa, sus normas y reglamentos y su práctica operacional, así como la pertinencia, la eficacia y las repercusiones de los programas, y recomendar medidas para mejorar sus condiciones desde el punto de vista político, organizativo y operacional.**

#### **Principales conclusiones y recomendaciones**

- Esos programas, emprendidos hace casi cinco decenios, han experimentado una importante evolución que ha entrañado un aumento de su volumen y de su alcance. En la actualidad están generalizados en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y abarcan en todo momento a casi 1.000 funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados, al tiempo que la contribución global de los donantes a los programas se cifra en unos 100 millones de dólares al año. Los programas han estado al servicio del complejo conjunto de objetivos inicialmente formulado: aportar recursos adicionales a las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas; mejorar la fuente de origen de los posibles futuros expertos y funcionarios del sistema de las Naciones Unidas y de los programas bilaterales de desarrollo de los donantes; y brindar posibilidades de formación en el empleo a los jóvenes profesionales.
- Los participantes en los programas, es decir, los donantes, las organizaciones y los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, los expertos asociados y los profesionales asociados, expresaron todos ellos gran satisfacción por el modo en que se estaban ejecutando los programas. Las organizaciones confirmaron unánimemente el muy elevado nivel y la mejora constante de la calidad de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Los programas constituyen un mecanismo importante y flexible para las organizaciones, que les permiten hacer frente a sus nuevas necesidades en relación con sus prioridades de personal y de programas en una situación de fuertes limitaciones presupuestarias. Ese es particularmente el caso de las oficinas exteriores y de ciertas esferas programáticas que están surgiendo. Son importantes sus repercusiones en la práctica de la gestión de los recursos humanos.
- La práctica en relación con los programas ha experimentado cambios en cuanto a su configuración y al hincapié que se hace en muchos aspectos, por comparación con el concepto original, si bien los programas siguen siendo pertinentes y vale la pena proseguirlos y mejorarlos. Las dificultades prácticas con que se ha tropezado durante este examen dimanar de las contradicciones entre una base legislativa desfasada y la evolución de la práctica, del hecho que no se hayan establecido prioridades claras y transparentes en las organizaciones y los países donantes y de la falta de estrategias coherentes y de una supervisión de su aplicación. Las dificultades operacionales que entraña la aplicación pueden y deben abordarse mediante

mejores prácticas de control y de supervisión en el marco de la gestión de los recursos humanos de las organizaciones.

- La base legislativa de los programas (resolución 849 (XXXII) del Consejo Económico y Social, de 4 de agosto de 1961) debería revisarse y adaptarse a las nuevas realidades de las actividades de la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. Es considerable el desfase existente entre esta norma general y la evolución de la práctica. A este respecto, es necesario precisar los objetivos y los principios rectores de la designación de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados, así como los principios de la financiación de los programas. Deberían reforzarse el control general y la visibilidad de los programas para los Estados Miembros.
- Es escaso el número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados que proceden de países en desarrollo; en la mayoría de los casos, los programas están destinados únicamente a nacionales de los países donantes. Desde el punto de vista político y profesional, hay razones de peso que demuestran la necesidad de poner remedio a esa situación; así pues, es preciso adoptar un conjunto de medidas para que se patrocine a un mayor número de candidatos de los países en desarrollo.
- No es frecuente que se formulen estrategias y prioridades de los programas en las organizaciones, razón por la que la práctica de evaluación debería reforzarse. Es necesario que se preste atención a nivel de todo el sistema a los efectos de intensificar el seguimiento de las carreras de los ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico, ex expertos asociados y ex profesionales asociados y mejorar la cooperación entre los servicios de contratación para que se haga un mejor uso de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico en todo el sistema después de su nombramiento.
- La evolución de los programas ha dado lugar a condiciones más armónicas de servicio, a la unificación de los requisitos que han de cumplir los candidatos, las descripciones de las funciones y la supervisión y evaluación de los diferentes funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados. Es menester que, desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos, se preste más atención a la supervisión y al control de la ejecución de los programas, especialmente en las etapas inicial y final de los nombramientos.

A continuación figuran las recomendaciones que se someten a la consideración de los órganos legislativos. En la parte principal del informe figuran otras recomendaciones (las recomendaciones 4 a 9) que se propone que se sometan a la consideración de los jefes ejecutivos de la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos.

#### **Recomendaciones que se someten a la consideración de los órganos legislativos**

##### **Recomendación 1**

- **El Consejo Económico y Social debería revisar su resolución 849 (XXXII), de 4 de agosto de 1961, que sirve de base normativa para los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados, así como reformular los objetivos, los principios rectores de los nombramientos y los principios de la financiación de los programas con el propósito de adaptarlos para que se hagan eco de las realidades actuales (párrs. 37 a 49).**

**Recomendación 2**

- **El Consejo Económico y Social debería fomentar el desarrollo de modalidades para dotar de más visibilidad a los programas de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados y, de esa manera, reforzar el apoyo de los Estados Miembros a tales programas (párrs. 50 a 53).**

**Recomendación 3**

- **El Consejo Económico y Social debería fomentar la preparación de un conjunto de propuestas para incrementar las posibilidades de financiación de los candidatos procedentes de países en desarrollo a fin de que participaran en los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados (párrs. 54 a 63).**



## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
RESUMEN .....		iii
SIGLAS .....		viii
I. INTRODUCCIÓN .....	1 - 15	1
II. EVALUACIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS .....	16 - 36	3
A. Objetivos y dinámica .....	16 - 19	3
B. Satisfacción de los principales interesados .....	20 - 28	4
C. Importancia y repercusiones .....	29 - 36	5
III. CONCLUSIONES DETALLADAS .....	37 - 126	7
A. Marco legislativo de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas .....	37 - 41	7
B. Ámbitos geográfico y programático de la asignación.....	42 - 45	9
C. Duración de las asignaciones y participación en la financiación de los gastos .....	46 - 49	10
D. Escasa visibilidad y falta de identificación general con los programas.....	50 - 53	11
E. Composición de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico ...	54 - 63	11
F. Los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las organizaciones de las Naciones Unidas .....	64 - 126	14
<i>Anexos</i>		
I. Cuadro 1 .....		29
II. Cuadro 2 .....		30
III. Lista de donantes.....		31
IV. Panorama general de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la DCI .....		32

**SIGLAS**

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [de las Naciones Unidas]
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## I. INTRODUCCIÓN

1. Como parte de su programa de trabajo para 2008, la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevó a cabo, de febrero a julio de 2008, un estudio titulado "Programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas".
2. El objetivo del examen era llevar a cabo una evaluación general de la situación en que se encontraban los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, lo que incluía su base legislativa, las normas, reglamentos y prácticas operacionales y la pertinencia, la eficacia y las repercusiones de los programas.
3. El programa de expertos asociados era una iniciativa del Gobierno de los Países Bajos dentro de su cooperación marco con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de 1954, con el fin de aportar "expertos asociados" a nivel de comienzo de carrera en calidad de recursos adicionales gratuitos para los proyectos de la FAO, así como brindar una oportunidad de formación en el empleo, bajo una supervisión calificada, a los jóvenes profesionales con formación académica.
4. Alentados por el éxito de la cooperación entre la FAO y los Países Bajos, otros organismos de las Naciones Unidas y donantes manifestaron interés en planes similares, razón por la que en la resolución 849 (XXXII) del Consejo Económico y Social, de 4 de agosto de 1961, se introdujo un concepto a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. En los documentos internos de las organizaciones de las Naciones Unidas y en los documentos conexos del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), esa resolución se considera la base legislativa de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados. Para facilitar las consultas y en aras de una mayor brevedad, en el presente estudio nos referiremos a los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados como programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico.
5. En el contexto de este estudio, por programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico se entienden los programas administrados conjuntamente por las organizaciones de las Naciones Unidas y los donantes. Los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico aportan a las organizaciones jóvenes profesionales calificados a nivel de comienzo de carrera, quienes han concluido su educación y tienen escasa experiencia laboral, a fin de prestar asistencia en la puesta en práctica de la cooperación técnica y otras actividades cotidianas de las organizaciones del sistema las Naciones Unidas. Los nombramientos de esos funcionarios subalternos son de plazo fijo, generalmente de dos a cuatro años. Son considerados funcionarios y están sujetos al Reglamento y el Estatuto del Personal, si bien los países donantes sufragan todos los gastos relacionados con el programa de trabajo y de formación de esos funcionarios, incluidos los gastos administrativos y de apoyo de las organizaciones. Éstas se comprometen a que los programas, además de la participación usual cotidiana en la labor de las organizaciones, contengan también elementos bien diseñados de aprendizaje y de formación para los funcionarios subalternos del cuadro orgánico.
6. En la actualidad esos tipos de programas existen en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. A finales de 2007, había 933 funcionarios subalternos del cuadro orgánico empleados en 20 organizaciones de las Naciones Unidas (véase el cuadro 1). Su número es elevado respecto de quienes ocupan puestos del cuadro orgánico a nivel general de comienzo de carrera en algunas organizaciones. Los funcionarios subalternos del cuadro orgánico son nombrados para desempeñar funciones sobre el terreno y en las sedes; participan en la mayoría de las esferas de actividad de las Naciones Unidas, a las que aportan su actividad operacional, analítica y normativa en apoyo de los

programas de desarrollo en relación con las cuestiones económicas y sociales, los asuntos humanitarios, los derechos humanos, el comercio y el desarrollo, las drogas y el delito, el mantenimiento de la paz, las actividades posteriores a los conflictos, los asuntos políticos y otros ámbitos.

7. Hay programas similares en las organizaciones internacionales de fuera del sistema de las Naciones Unidas, como el Banco Asiático de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Unión Europea.

### **Metodología**

8. De conformidad con las normas internas y las directrices de la DCI y sus procedimientos internos de trabajo, la metodología seguida en la preparación de este informe incluye un estudio preliminar detallado, cuestionarios, entrevistas y análisis a fondo.

9. Los Inspectores también utilizaron la documentación de las reuniones bienales de los servicios nacionales de contratación de personal y de las organizaciones de las Naciones Unidas en relación con los programas para expertos asociados, funcionarios subalternos del cuadro orgánico y profesionales asociados<sup>1</sup>; las evaluaciones nacionales de Italia, Noruega, Suecia, los Países Bajos y Suiza; y los resultados de los exámenes estadísticos generales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) y el Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

10. Una vez dadas a conocer las organizaciones con un destacado programa para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, se envió un cuestionario detallado a 12 organizaciones, seguido de entrevistas personales o telefónicas con la mayoría de ellas. Durante este proceso, los Inspectores se reunieron con los representantes de las dependencias encargadas del funcionamiento del programa, los directores de operaciones que empleaban a funcionarios subalternos del cuadro orgánico, los supervisores inmediatos de esos funcionarios y los propios funcionarios subalternos. La experiencia de tales entrevistas reforzó en muchos aspectos los resultados de los estudios que habían sido realizados previamente -en un diferente marco temporal y con diferentes objetivos y alcance- por algunos donantes y organizaciones. Sobre la base de esta experiencia, los Inspectores opinan que han obtenido una visión general representativa y suficiente de las experiencias operacionales de los programas de todo el sistema.

11. Además, los Inspectores se pusieron en contacto con diez países donantes de programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico a fin de recabar sus opiniones y puntos de vista sobre su experiencia de los últimos años, así como su estrategia y su visión en relación con el futuro funcionamiento de los programas. Las respuestas escritas recibidas, las entrevistas personales y las teleconferencias con los representantes de los países donantes permitieron que los Inspectores tuvieran en cuenta las ideas generales de la comunidad de donantes respecto a las cuestiones relacionadas con los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

12. Durante la preparación del informe se recabaron y tuvieron en cuenta las observaciones de las organizaciones participantes en relación con el proyecto de informe.

---

<sup>1</sup> Las reuniones anuales de los servicios nacionales de contratación de personal y de las organizaciones de las Naciones Unidas participantes en los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico se organizan bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en el contexto de la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos, en cuyo marco las funciones de secretaría corren a cargo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

13. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, el presente proyecto de informe se ha preparado tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

14. Para facilitar la consulta del informe y el cumplimiento de sus recomendaciones y su supervisión, el anexo IV contiene un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a las organizaciones pertinentes con miras a la adopción de medidas o con fines de información. En el cuadro se señala si las recomendaciones exigen una decisión del órgano legislativo o rector de la organización o pueden hacerlas cumplir sus jefes ejecutivos.

15. Los Inspectores desean manifestar su reconocimiento a todos quienes les han ayudado en la preparación de este informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y compartieron de buena voluntad sus conocimientos y su experiencia.

## **II. EVALUACIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS**

### **A. Objetivos y dinámica**

16. Los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico en el sistema de las Naciones Unidas persiguen objetivos complejos. Si bien las prioridades dependen de cada organización, en general se considera que los programas son un medio para: a) proporcionar recursos financieros adicionales para contribuir a los programas de cooperación técnica de las Naciones Unidas y los organismos conexos o a sus actividades en general; b) conseguir o establecer una fuente de origen de posibles futuros expertos y funcionarios para el sistema de las Naciones Unidas y para los programas bilaterales de desarrollo de los donantes; c) brindar posibilidades de formación en el empleo y de aprendizaje a los jóvenes profesionales que hayan terminado sus estudios académicos, pero que tengan una experiencia escasa o inexistente en relación con los programas de cooperación técnica de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados.

17. En los últimos 50 años los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico han evolucionado considerablemente desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo. Los Inspectores no han encontrado estadísticas concretas para describir la evolución de los programas durante ese período, si bien hay documentos que indican que el número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico de todo el sistema ha aumentado sistemáticamente desde su establecimiento. Ulteriormente el volumen fue variando en función de la situación presupuestaria de los donantes, aunque cada año varios centenares de nuevos funcionarios subalternos del cuadro orgánico pasaron a formar parte de los programas. Durante los cinco últimos años hubo en todo momento empleados unos 1.000 funcionarios subalternos del cuadro orgánico, lo que entraña más de 100 millones de dólares de fondos anuales (véanse los cuadros de los anexos I y II). Así pues, desde el establecimiento de los programas, han trabajado en las organizaciones más de 10.000 de esos funcionarios.

18. Por lo que respecta a la dinámica de los cinco últimos años, el número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las organizaciones que contaban con importantes programas al respecto permaneció estable y el volumen general de fondos destinado a su financiación se incrementó ligeramente. Hay algunas organizaciones en las que disminuyó el número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico (la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el PNUD y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)). Sin embargo, ello obedece no tanto a los propios problemas cuanto a los cambios producidos en las prioridades temáticas de los países donantes o en la dinámica interna de la composición de los donantes de las diferentes organizaciones.

19. El círculo de países donantes sigue siendo básicamente el mismo; su número varía de año en año, aunque, en general, se cifra en torno a 30. El número de nuevos funcionarios subalternos del cuadro orgánico financiados por un donante dado varía de 1 a 50 al año y la composición de los donantes es diferente en cada organización, lo que obedece a sus preferencias. Durante los últimos años, cabe observar un ligero aumento del círculo donantes, aunque el número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, sigue estando determinado por los principales donantes tradicionales (en el anexo III figura una lista indicativa de donantes).

### **B. Satisfacción de los principales interesados**

20. Todos los principales interesados de los programas, es decir, las organizaciones, los donantes y los propios funcionarios subalternos del cuadro orgánico, manifestaron gran satisfacción y reconocimiento por los programas.

21. Las organizaciones confirmaron unánimemente la muy elevada calidad de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. A través de los años, la calidad de los candidatos ha aumentado considerablemente de resultados del sólido y abierto proceso de concursos existentes en los países donantes. A diferencia de los decenios anteriores, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico ya no pueden ser considerados totalmente principiantes en su vida profesional. En la actualidad, un funcionario subalterno del cuadro orgánico puede ser descrito, en términos generales, como una persona sumamente comprometida y dinámica, con una formación académica muy especializada y en ocasiones con un posgrado o un doctorado (iniciado o concluido), que habla dos o tres idiomas y tiene una experiencia laboral de varios años (de dos a cuatro), con frecuencia relacionada directamente con la cooperación internacional o con la cooperación para el desarrollo.

22. La participación de las organizaciones en la selección definitiva de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico es también un factor importante para mejorar la calidad de la selección y contribuir al elevado grado de satisfacción de las organizaciones.

23. Desde el punto de vista de las organizaciones, los programas son no sólo una forma adicional de apoyo al sistema de las Naciones Unidas, sino también un eficaz mecanismo para cubrir el déficit de recursos humanos existente y para ponerlo en consonancia con las necesidades reales y rápidamente cambiantes que dimanar de su cometido. Dentro de las limitaciones de financiación establecidas por los diferentes países donantes, constituye un mecanismo flexible y relativamente rápido para conseguir que la capacidad de recursos humanos de una organización se haga extensiva a nuevas esferas prioritarias delimitadas por las organizaciones de las Naciones Unidas. Desde la delimitación de las necesidades hasta el ingreso en el servicio transcurre un período de menos de un año y el proceso de selección concluye en el plazo de seis meses en la mayoría de los casos. Ese marco temporal es sumamente favorable si se compara con la obtención de un nuevo puesto presupuestado para una determinada esfera de actividad o con la duración del proceso de selección de los concursos nacionales u otros procesos de contratación a nivel de comienzo de carrera.

24. Además de las innegables ventajas presupuestarias, la duración relativamente breve del proceso de contratación constituye una razón de peso para que las organizaciones presenten a los donantes una amplia gama de solicitudes de funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Ello explica el deseo manifestado y los esfuerzos realizados por casi todas las organizaciones a fin de incrementar el volumen de sus programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

25. Los donantes financian los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico con cargo a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de sus gobiernos. A este respecto, supervisan expresamente los programas y, en general, están satisfechos con su aplicación en la práctica. Los diferentes países donantes establecen diferentes preferencias y prioridades en sus programas. Algunos

donantes utilizan tales mecanismos para proporcionar recursos adicionales a ciertas esferas programáticas y ciertas zonas geográficas a las que se da prioridad en su política de desarrollo; otros intentan mejorar las condiciones operacionales de las organizaciones en nuevas esferas, como las del cambio climático, los asuntos humanitarios, las cuestiones relacionadas con el género, etc. Para algunos, se considera un mecanismo adicional para poner remedio a la insuficiente representación de sus nacionales en la plantilla de las organizaciones internacionales; otros lo consideran un medio de obtener personal internacionalmente capacitado para su sistema nacional de desarrollo.

26. Para los donantes, constituye un motivo de satisfacción el hecho de que estén en condiciones de supervisar y controlar permanentemente la puesta en práctica de sus prioridades. Los principales donantes realizan evaluaciones periódicas de sus programas y, de conformidad con los cambios de las circunstancias, modifican sus prioridades o reformulan su alcance y su foco de atención. Los Inspectores tienen la impresión de que, en ese contexto, para supervisar y evaluar si sus programas sirven a sus objetivos los principales países donantes cuentan con un enfoque más sistemático que las organizaciones con un gran número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico en su plantilla.

27. Los Inspectores se entrevistaron con funcionarios subalternos del cuadro orgánico de todas las organizaciones visitadas, los cuales fueron seleccionados al azar en lo concerniente a su nacionalidad, grupo ocupacional o lugar de destino. La gran mayoría de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico dio una opinión positiva sobre sus experiencias personales y consideró que los programas constituían una oportunidad excelente y estimulante. La mayoría de ellos consideró que sus trabajos se ajustaban a sus expectativas y a su titulación y muy pocos de ellos realizaron críticas sobre el sistema. Algunos funcionarios subalternos del cuadro orgánico se quejaron de que se infrautilizaran sus aptitudes y titulaciones, si bien no podía considerarse un fenómeno general. En términos globales, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico consideraban que realizaban tareas más estimulantes y de mayor responsabilidad sobre el terreno que en la sede. Sus opiniones eran muy similares a las que figuraban en las encuestas realizadas en los últimos años por el Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD<sup>2</sup> (es decir, las encuestas más representativas a las que tuvieron acceso los Inspectores dentro de las organizaciones) y algunas de las encuestas realizadas anteriormente por los donantes.

28. No obstante, varios funcionarios subalternos del cuadro orgánico formularon ciertas observaciones críticas o quejas concretas basadas en sus experiencias personales. La mayor parte de las quejas guardaban relación con el período de ingreso y la etapa final de su asignación y frecuentemente se referían a las dificultades a las que habían tenido que hacer frente en cuanto a los trámites administrativos o la supervisión. Ciertamente los Inspectores no pudieron emitir juicios sobre los casos concretos, si bien utilizaron esas opiniones para formular propuestas para mejorar el seguimiento y el control del funcionamiento de los programas.

### **C. Importancia y repercusiones**

29. Los Inspectores no encontraron ninguna evaluación concreta de la contribución general de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico a la capacidad de ejecución de los programas de las organizaciones. No obstante, los directores de operaciones y los oficiales y regionales entrevistados manifestaron sin ninguna duda que la contribución de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico era importante a escala muy reducida. Ese era particularmente el caso de las pequeñas oficinas exteriores, los proyectos concretos de desarrollo o de otro tipo para países y las nuevas esferas programáticas, ámbitos estos en los que la reagrupación de los recursos presupuestarios o humanos requería la adopción de medidas o decisiones administrativas de larga tramitación y complejas.

---

<sup>2</sup> [www.jposc.org/content/JPO/survey-en.html](http://www.jposc.org/content/JPO/survey-en.html).

30. Las repercusiones de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico resultan más visibles en el marco de los recursos humanos. Aunque la cifra de 1.000 funcionarios subalternos del cuadro orgánico no es elevada, habida cuenta del número global de funcionarios del cuadro orgánico de las Naciones Unidas (21.712 funcionarios del cuadro orgánico con un nombramiento de un año o más en las organizaciones participantes en la DCI), su proporción es bastante elevada si su número se compara con el de puestos del cuadro orgánico a nivel de comienzo de carrera (2.839 funcionarios del cuadro orgánico en las categorías P-1 y P-2)<sup>3</sup>.

31. Las estadísticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no pueden proporcionar datos a nivel de todo el sistema sobre el empleo de ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico en el sistema, habida cuenta de que la base de datos de recursos humanos de la Junta de los jefes ejecutivos no contiene tal información. Es de destacar que el personal procedente de concursos nacionales, pese a representar un número más reducido, está incluido en la base de datos de recursos humanos de la Junta de los jefes ejecutivos. Además, durante las entrevistas con los supervisores, los Inspectores observaron que algunas personas se habían referido a su experiencia como ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Asimismo podían detectarse tendencias e información a partir de los datos de la Asociación de Antiguos Alumnos creada y gestionada desde 2003 por el Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD.

32. Algunos países donantes se remitieron a sus propios datos estadísticos, según los cuales un elevado porcentaje de sus funcionarios nacionales que trabajaban a la sazón en las organizaciones habían prestado anteriormente servicios en calidad de funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Además, las estadísticas de las organizaciones ponían de manifiesto -aunque no se confeccionaban de manera unificada ni comparable- que la tasa de retención de ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico se cifraba entre el 30 y el 80%, tasa que variaba en gran medida según la organización y según el año. Todo ello indica que los programas tienen repercusiones en las prácticas de contratación de las organizaciones.

33. Teniendo en cuenta todas esas conclusiones, los Inspectores consideran que los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico son satisfactorios y beneficiosos para todas las partes. Los programas amplían la capacidad de ejecución de las organizaciones de las Naciones Unidas; constituyen un mecanismo para dotar de mayor flexibilidad a las organizaciones a fin de que puedan reaccionar con rapidez ante las nuevas necesidades de personal y las nuevas cuestiones programáticas; además, producen un efecto tangible en la práctica de gestión de los recursos humanos. Hay razones suficientes para considerar que las repercusiones de los programas son, en general, mayores de lo que indica el volumen relativamente reducido de fondos.

34. Los Inspectores consideran que los siguientes elementos de los programas son particularmente importantes:

- El elevado grado de satisfacción de los interesados;
- El proceso de selección abierto y enmarcado en un concurso;
- La elevada calidad de los candidatos;
- La estrecha relación de trabajo entre los donantes y las organizaciones;
- La creciente armonización de las condiciones de servicio;

---

<sup>3</sup> Estadísticas de personal, CEB/2007/HR/15, de fecha 15 de octubre de 2007.

- La actitud de prestación de servicios por parte de las dependencias que administran los programas; y
- La intensa orientación sobre el terreno de los programas y en particular el hincapié que se hace en África.

35. Los Inspectores señalaron los siguientes puntos débiles de los programas, que requerían atención y adopción de medidas por parte de los interesados:

- Una base legislativa desfasada;
- La falta de estrategias transparentes y de prioridades en las organizaciones;
- La escasa visibilidad de los programas y la poca identificación con ellos por parte de los Miembros de las Naciones Unidas en general;
- Las escasas actividades de evaluación de las organizaciones y la falta de exámenes de la satisfacción de los clientes a nivel de todo el sistema sobre la base criterios uniformes;
- La falta de adecuación de los sistemas de información electrónicos en lo concerniente a las cuestiones relacionadas con los programas;
- La escasa cooperación a nivel de todo el sistema entre los servicios de contratación de las organizaciones de las Naciones Unidas en relación con la retención y la promoción de las perspectivas de carrera; y
- Un sistema inadecuado de control y seguimiento de las dificultades concretas de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, especialmente en las etapas inicial y final de su asignación.

36. Los Inspectores no han observado problemas políticos u operacionales que pongan en tela de juicio la utilidad de los programas. Están convencidos de que los programas siguen siendo pertinentes y deben continuar y mejorar. Las dificultades prácticas observadas durante el examen dimanaban de las contradicciones de una base legislativa desfasada y de la evolución de la práctica, de la falta de un sistema claro y transparente de fijación de prioridades en las organizaciones y los países donantes y de la falta de estrategias coherentes y de una supervisión de la ejecución de los programas. Asimismo algunas de las deficiencias de los programas guardan relación con la falta de suficientes recursos humanos y financieros, que son necesarios para iniciar y hacer funcionar los procesos mejorados. Las dificultades operacionales respecto de la ejecución pueden y deben abordarse mediante mejores prácticas de control y de supervisión en el marco de las prácticas de gestión de los recursos humanos de las organizaciones.

### **III. CONCLUSIONES DETALLADAS**

#### **A. Marco legislativo de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

37. La base legislativa de los programas es la resolución 849 (XXXII) del Consejo Económico y Social, de 4 de agosto de 1961, relativa a la utilización de trabajadores voluntarios en los programas de actividades de las Naciones Unidas y de los organismos conexos destinados a fomentar el desarrollo económico y social de los países menos desarrollados. En esta resolución, el Consejo "aprueba... el empleo del personal técnico voluntario en las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas... y autoriza al Secretario General e invita a los organismos especializados y al Organismo Internacional de

Energía Atómica a emplear el personal voluntario en la medida en que soliciten sus servicios los gobiernos de los países en proceso de desarrollo".

38. En el anexo de la resolución figuran los principios que rigen la utilización y asignación del personal técnico voluntario, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- Los voluntarios no serán asignados a la sede en ningún puesto de plantilla;
- Se aplicarán a los voluntarios el Reglamento y el Estatuto del Personal;
- Los voluntarios tendrán la condición jurídica de funcionarios internacionales;
- El gobierno que proporcione el personal voluntario sufragará los gastos que puedan identificarse.

39. Los programas dieron comienzo y han proseguido sin importantes obstáculos operacionales. Las dificultades surgidas durante su etapa inicial de ejecución fueron abordadas mediante decisiones operacionales individualizadas que no entrañaron la revisión de la resolución inicial. Algunas importantes cuestiones operacionales fueron reguladas ulteriormente en la nota aprobada por el comité Administrativo de Coordinación (CAC) relativa a las condiciones de servicio de los expertos asociados y funcionarios subalternos del cuadro orgánico<sup>4</sup> y en los reglamentos de régimen interior de las organizaciones. Los órganos legislativos de las Naciones Unidas no incluyeron en su programa cuestiones relacionadas con la aplicación de la mencionada resolución del Consejo Económico y Social, razón por la que los programas nunca fueron revisados. En 1997 la Asamblea General examinó el informe del Secretario General titulado "Personal proporcionado gratuitamente por gobiernos y otras entidades"<sup>5</sup>, en el que el Secretario General incluyó al programa de expertos asociados de las Naciones Unidas dentro del "Tipo I: personal proporcionado gratuitamente, con antecedentes de colaboración con las Naciones Unidas". El Secretario General señaló que ese tipo de personal proporcionado gratuitamente, a diferencia del personal del tipo II, tenía "un largo historial de colaboración con la Organización, y su condición jurídica y sus funciones estaban bien definidas". El debate de la Asamblea General se concentró en el personal del tipo II, en tanto que el personal proporcionado gratuitamente del tipo I no se abordó en la resolución aprobada en esa oportunidad.

40. A medida que los programas se fueron formulando y mejorando a lo largo de los años, se fue configurando un mecanismo consultivo, integrado por los servicios nacionales de contratación de los países donantes y las organizaciones de las Naciones Unidas participantes en los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico; ese mecanismo, mediante sus reuniones bienales, intentó determinar las medidas que había que adoptar con miras a atender a las cuestiones que se iban planteando. Resultó ser un mecanismo sumamente útil para intercambiar puntos de vista y mejores prácticas entre los donantes y las organizaciones.

41. A los efectos de la armonización de las condiciones de servicio, resultó sumamente útil la unificación de ciertos procedimientos administrativos, como la preparación de las funciones de los puestos, la armonización de los criterios que habían de reunirse, la actividad de supervisión, el fortalecimiento de la capacitación y los elementos de aprendizaje, etc. Aunque ese mecanismo sólo puede producir resultados concretos a lo largo de un período relativamente largo, habida cuenta de su carácter especial (interinstitucional, intergubernamental y consultivo), los Inspectores lo consideran un instrumento satisfactorio y útil de los programas.

---

<sup>4</sup> ACC/1985/6 y ACC/1985/PER/R.17.

<sup>5</sup> A/51/688.

## **B. Ámbitos geográfico y programático de la asignación**

42. De resultados de su evolución a lo largo de los años, los programas son actualmente diferentes en muchos aspectos del modo en que se planificaron o previeron. Inicialmente, estaban casi exclusivamente orientados a la cooperación sobre el terreno y de carácter técnico. Actualmente, hay más funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las sedes (aproximadamente un tercio de las asignaciones). La naturaleza cambiante de la cooperación técnica en las organizaciones, el incremento de la ejecución nacional de la cooperación técnica y los requisitos de los programas globales pueden justificar un aumento de la colocación de funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las sedes a fin de mejorar la capacidad de las organizaciones de hacer frente de manera más eficaz a una amplia gama de cuestiones y procesos sustantivos.

43. Hay un número creciente de funcionarios subalternos del cuadro orgánico empleados en ámbitos no vinculados directamente a la actividad tradicional de la cooperación técnica. Las limitaciones financieras de las organizaciones han generado un mayor interés y una mayor demanda por parte de la administración en relación con la utilización de funcionarios subalternos del cuadro orgánico incluso en ámbitos fundamentales al margen de las actividades operacionales, como la paz y la seguridad, el comercio y el desarrollo, los derechos humanos o los asuntos humanitarios, utilización que se ha hecho extensiva a la formulación de políticas y las actividades analíticas y normativas. Muchas de esas actividades se consideran relacionadas de alguna forma con el desarrollo de la capacidad, particularmente cuando el resultado final refuerza las actividades de la organización en apoyo del desarrollo de los Estados Miembros.

44. Algunos donantes no sólo están dispuestos a que se realicen tales cambios en las asignaciones de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, sino que, como consecuencia de sus cambios de prioridades, también están interesados en asignaciones en la sede o en esferas al margen de la actividad directa de la cooperación técnica. Las nuevas preferencias de los donantes, consistentes en ofrecer funcionarios subalternos del cuadro orgánico en nuevas esferas, como el medio ambiente, la gobernanza, el cambio climático o las cuestiones relacionadas con el género, coinciden muy frecuentemente con las nuevas prioridades en las actividades de las organizaciones, al tiempo que las asignaciones en las oficinas exteriores son menos atractivas para alcanzar tales objetivos. En el caso de los países donantes insuficientemente representados, para los que el logro de mayores posibilidades de retención es también una prioridad especial, se otorga una clara preferencia a los puestos en la sede o en una esfera con una gama más amplia de actividades. Las cifras del cuadro 2 indican claramente el aumento de tales tendencias.

45. Los Inspectores observan que, si bien hay un número importante de donantes y organizaciones que siguen teniendo interés en utilizar los programas para realizar una labor sobre el terreno, las asignaciones en las sedes o a los efectos de la realización de otras actividades no relacionadas con la cooperación técnica ya no pueden seguir considerándose una excepción. Los Inspectores reconocen que esa evolución está justificada y no tienen el propósito de hacer que cambie de signo esa tendencia si va en interés de las organizaciones. No obstante, dado que la práctica evoluciona de manera diferente a partir de los principales parámetros de la base legislativa inicial, la resolución debería ajustarse a esa realidad. Es una cuestión de principio que la práctica seguida por la administración en cualquier actividad de las organizaciones debe estar en consonancia con los parámetros básicos de las políticas adoptadas por los Estados Miembros. Además, el recurso frecuente a procedimientos excepcionales en la Secretaría de las Naciones Unidas, a saber, la aprobación caso por caso de las asignaciones en la Sede, entraña una carga administrativa adicional.

### C. Duración de las asignaciones y participación en la financiación de los gastos

46. Los Inspectores observaron asimismo que en algunas organizaciones estaba extendiéndose la práctica de prorrogar por un año las asignaciones iniciales de dos años de duración de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. En general, esa práctica es iniciada por las organizaciones y se justifica por la situación de la plantilla o por razones de eficiencia. Algunos países donantes están dispuestos a hacerlo, a reserva de la concertación de un acuerdo de participación en la financiación de los gastos entre el donante y la organización durante el período de prórroga. Aunque puede haber razones y un interés justificables por parte de las organizaciones (y las entidades financiadas primordialmente con cargo a contribuciones voluntarias están ahora más dispuestas a ser flexibles a este respecto), la resolución en vigor debería modificarse para hacerse eco de esta realidad.

47. Algunos directores se quejaron de que, en más de una ocasión, un país donante había propuesto prorrogar la financiación de un funcionario subalterno del cuadro orgánico durante un año o más, a reserva de que la organización se comprometiese a que se ofreciera ese funcionario un puesto de plantilla después de la expiración de la prórroga. Los Inspectores consideran que esos intentos son incompatibles con los términos habituales del programa para funcionarios subalternos del cuadro orgánico y constituyen una clara infracción de las normas vigentes de contratación mediante concursos abiertos, al tiempo que son incompatibles con los objetivos y principios de los programas.

48. Las organizaciones y los donantes tienen diferentes motivaciones y objetivos para participar en los programas. Cuando se pusieron en marcha, la formulación de los objetivos era vaga y muy general. Actualmente, habida cuenta de la amplia experiencia en la administración de los programas, los Estados Miembros están en mejores condiciones de formular objetivos y directrices de carácter más detallado respecto de las asignaciones y los principios de financiación.

49. Los Inspectores consideran que es posible incluir los intereses de las organizaciones, los donantes, los países en desarrollo y los propios funcionarios subalternos del cuadro orgánico en una nueva resolución, mediante la creación de una base legislativa más coherente y actualizada. Al hacerlo, se eliminarían las incongruencias entre la resolución en vigor del Consejo Económico y Social y la práctica establecida y se crearía una base general sólida que permitiría a las organizaciones de todo el sistema reorganizar la regulación de sus programas. Se lograría una base acordada en común que se ajustaría a las realidades presentes de la cooperación para el desarrollo, al tiempo que se dispondría de un margen suficiente para que las organizaciones tuvieran en cuenta sus peculiaridades. Se incrementaría el apoyo a los programas de los Estados Miembros en general, lo que contribuiría a que fueran más pertinentes y eficientes.

Es de esperar que la aplicación de la recomendación 1 *infra* mejore la rendición de cuentas.

#### **Recomendación 1**

**El Consejo Económico y Social debería revisar su resolución 849 (XXXII), de 4 de agosto de 1961, que sirve de base normativa para los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados, y reformular los objetivos, las directrices de las asignaciones y los principios de la financiación de los programas con el fin de adaptarlos a las realidades actuales.**

#### **D. Escasa visibilidad y falta de identificación general con los programas**

50. Los programas no han sido examinados ni evaluados por los órganos legislativos de las organizaciones desde su puesta en marcha, pese a su considerable desarrollo desde el punto de vista de su volumen y de su alcance. En muy pocos casos un párrafo relacionado con un programa sido incluido un informe anual sobre la actividad de una organización, con lo que se consignan algunas cifras básicas sobre su volumen, o se ha mencionado en el contexto de un informe sobre la gestión de los recursos humanos. Los Inspectores han observado que, con la excepción de algunas organizaciones, los programas no han recibido una atención adecuada por parte de los órganos superiores de la administración. Los programas son conocidos básicamente por las dependencias encargadas de ejecutarlos y por los supervisores inmediatos de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

51. El personal de ejecución y los representantes de los donantes (mediante sus mecanismos establecidos de consultas oficiosas, aunque privadas) han podido abordar los problemas operacionales más urgentes y encontrar un *modus vivendi*, si bien hay en general una falta de conocimientos y de información en el círculo más amplio de los Estados Miembros. La mayoría de éstos, incluidos los países en desarrollo beneficiarios, no participan en los debates sobre estas cuestiones. Incluso en las oficinas exteriores, el país beneficiario carece de información sobre los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, dado que tienen la forma de una contribución general de las Naciones Unidas.

52. La información insuficiente sobre el funcionamiento y la utilidad de los programas y la falta de conocimientos sobre su importancia y sus efectos para la actividad de las organizaciones, lo que incluye la ejecución de los programas y la gestión de los recursos humanos, dificulta la obtención de un mayor apoyo político y financiero de los Estados Miembros en general. En cierto sentido, la falta de atención por parte de los Estados Miembros da lugar a una falta de atención en los niveles superiores de la administración de las organizaciones.

53. Los Inspectores observan que las dependencias de las organizaciones encargadas de los programas han hecho y siguen haciendo esfuerzos para incrementar la atención de los países no donantes. Se hacen constantes esfuerzos para conseguir que patrocinen los programas los nuevos donantes que van surgiendo y los países en desarrollo de medianos ingresos. Algunas organizaciones están ya muy próximas a la concertación de acuerdos bilaterales concretos con nuevos donantes, lo que constituiría un importante paso para ampliar el círculo de donantes. Sin embargo, tales contactos no suelen ser a nivel político y por sí mismos no resuelven el problema que entraña el intento de incrementar el apoyo y la participación de los Estados Miembros en general.

Es de esperar que la aplicación de la recomendación 2 *infra* mejore los controles y el cumplimiento.

#### **Recomendación 2**

**El Consejo Económico y Social debería promover el desarrollo de modalidades encaminadas a dotar de más visibilidad a los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados a fin de reforzar de ese modo el apoyo de los Estados Miembros a tales programas.**

#### **E. Composición de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico**

54. La gran mayoría de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico son nacionales de países donantes. El número de los que proceden de países en desarrollo es sumamente bajo. En las organizaciones que cuentan con importantes programas para funcionarios subalternos del cuadro

orgánico, su número es de 306 dentro de un total de 4.544, es decir, el 6,7% del total (véase el cuadro 2). En algunas organizaciones, su número es ligeramente más alto, si bien depende de la estructura de la comunidad de donantes y no de los propósitos de las organizaciones. Las cifras nunca han sido altas, aunque en los últimos años han disminuido considerablemente.

55. Esa situación es un resultado de la realidad existente, en el sentido de que únicamente algunos países donantes permiten que sus programas incluyan a candidatos de países en desarrollo. Desde 2004, los Países Bajos han ofrecido a candidatos de países en desarrollo el 50% de los puestos de funcionarios subalternos del cuadro orgánico financiados con cargo a su presupuesto (anteriormente eran el 30%) y, en menor medida, Bélgica, Italia y Luxemburgo también patrocinan a candidatos de países en desarrollo. Ese número era más alto hace algunos años, si bien, habida cuenta de la disminución de los recursos en general, algunos donantes han dejado de patrocinar la participación de no nacionales en los programas. Otro factor importante es el hecho de que la Organización Internacional de la Francofonía, que aporta financiación para candidatos de países en desarrollo, ya no participe en los programas.

56. Los Inspectores observan que, durante sus conversaciones con las organizaciones de las Naciones Unidas, los donantes y los propios funcionarios subalternos del cuadro orgánico, se planteó la necesidad de incrementar el número de funcionarios procedentes de países en desarrollo, en lo que se estuvo de acuerdo. En general, se consideró que era conveniente desde el punto de vista político y profesional.

57. Los Inspectores observan que algunas organizaciones, deseosas de mitigar la actual situación de representación insuficiente de nacionales de países en desarrollo en los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, han elaborado programas especiales, a saber, los programas para profesionales jóvenes, destinados a nacionales de países no representados o insuficientemente representados y financiados con cargo a su presupuesto ordinario. Aunque los programas para profesionales jóvenes son diferentes de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, sus parámetros operacionales básicos (excepto la fuente de financiación y los criterios de selección) son bastante similares a los de estos últimos programas (límite de edad, duración, descripción de las funciones y posibilidades de futura contratación a largo plazo). Aunque la magnitud de tales iniciativas es reducida por comparación con los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, constituye una muestra de los importantes esfuerzos realizados por las administraciones de algunas organizaciones a fin de hacer frente al problema de la composición geográfica del grupo de profesionales jóvenes. Por ejemplo, 150 profesionales jóvenes han sido asignados a la FAO en el marco de este programa desde su puesta en marcha en 1995.

58. La apertura de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico a más candidatos de países en desarrollo contribuiría a dotar a sus nacionales de formación y experiencia en la esfera de la cooperación internacional para el desarrollo y mejoraría el fomento de la capacidad de los países en desarrollo con miras a su desarrollo nacional y a la coordinación de la asistencia. La obtención de resultados satisfactorios en esa esfera incrementaría, además, el apoyo político y moral a los programas en general y daría lugar a que las actividades relacionadas con el desarrollo se beneficiaron concretamente de ello a corto y a largo plazo.

59. La cuestión se examinó en las dos últimas reuniones de los donantes y las organizaciones de las Naciones Unidas y, si bien había un acuerdo en principio entre todos ellos a los efectos de avanzar en esa esfera, no se han obtenido resultados concretos hasta el momento. Los países donantes han explicado que la falta de progresos se debe a sus actuales problemas políticos y financieros. Para cambiar las normas existentes de los programas nacionales algunos donantes requieren la adopción de medidas legislativas específicas, lo que resulta difícil en la actual situación económica y social; otros son cautelosos debido a que siguen estando insuficientemente representados en la plantilla de las organizaciones internacionales o siguen necesitando personal experimentado en su propio sistema nacional de desarrollo.

60. Los Inspectores observan la voluntad y la predisposición de los donantes a los efectos de resolver tales dificultades. Son conscientes de que, en la última reunión celebrada en Berna por los servicios nacionales de contratación de las organizaciones de las Naciones Unidas, se acordó seguir estudiando nuevas formas de financiación de los candidatos de los países en desarrollo y a tal efecto se presentarán propuestas en la próxima reunión bienal que se celebrará en 2009. Los Inspectores esperan con interés esa reunión, en la que se confía que los donantes formulen propuestas concretas al respecto.

61. En opinión de los Inspectores, además de tales propuestas, contribuiría a la realización de progresos en esa esfera la formulación por el órgano legislativo de las Naciones Unidas de una previsión o recomendación expresa en el sentido de que los países donantes industrializados ofrecieran para el patrocinio de candidatos de países en desarrollo cierto porcentaje de los fondos asignados a los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico. En este contexto, los Inspectores recuerdan las recomendaciones que figuran en el informe de la DCI titulado "Las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2007/1)<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, están firmemente convencidos de que también deberían examinarse otras alternativas para mejorar la situación.

62. Otra posibilidad que debe examinarse es el establecimiento de un fondo fiduciario especial a tal efecto, con la participación de algunos de los donantes tradicionales o no tradicionales, así como de las instituciones financieras internacionales, el sector privado, las fundaciones internacionales y privadas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) relacionadas con el desarrollo. Parte de las contribuciones voluntarias asignadas a una determinada esfera programática de diferentes fondos y programas de las Naciones Unidas podría utilizarse como fuente de financiación de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico encargados de la ejecución de ese programa asignado. La ampliación del círculo de países donantes mediante la participación de donantes emergentes y de países en desarrollo de medianos ingresos es también una posibilidad para incrementar el número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico procedentes de países en desarrollo.

63. Después de las conversaciones celebradas con los directores de los programas y los representantes de los países donantes, los Inspectores consideran que pueden obtenerse resultados, siempre que la voluntad política de los donantes vaya acompañada de un mayor grado de atención y de apoyo por parte de los Estados Miembros en general y se examine y establezca una serie de medidas innovadoras y alternativas para patrocinar a candidatos de países en desarrollo.

Es de esperar que la aplicación de la recomendación 3 *infra* sirva para mejorar la eficacia.

### **Recomendación 3**

**El Consejo Económico y Social debería fomentar la elaboración de un conjunto de propuestas para incrementar las posibilidades de financiación de los candidatos de países en desarrollo a fin de participaran en los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados.**

<sup>6</sup> Recomendación 5 del documento JIU/REP/2007/1: Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a sus respectivos jefes ejecutivos que se aseguraran de que en los acuerdos negociados con los países donantes para llevar a cabo programas de expertos asociados o funcionarios subalternos se incluyera un componente para la financiación de candidatos de países no representados o infrarrepresentados.

## **F. Los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las organizaciones de las Naciones Unidas**

### **Falta de fijación de prioridades en relación con las solicitudes de las organizaciones**

64. Dado que los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen la misma base política y legislativa, la práctica establecida, incluidos los objetivos, la estrategia y las normas y procedimientos para su aplicación, tiene muchos elementos en común en todo el sistema.

65. Una de las principales fuerzas impulsoras de los programas en todo el sistema está constituida por las actividades que realizan las organizaciones para superar la actual falta de capacidad sobre el terreno o en la sede, que coincide con una situación de ampliación permanente del ámbito de actividad y con graves problemas presupuestarios. De resultas de ello, la selección de los ámbitos para la asignación de funcionarios subalternos del cuadro orgánico en general está muy influida por los donantes, es decir, se acepta casi cualquier oferta de los países donantes de financiar puestos para funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Además, en muchos casos las organizaciones consideran que los programas constituyen un medio para establecer mejores relaciones generales con los donantes.

66. El número de solicitudes de funcionarios subalternos del cuadro orgánico presentadas a la comunidad de donantes es considerablemente superior a la del número de las solicitudes cuya financiación es aceptada. Esa proporción varía mucho; hay organizaciones con una proporción de 3 a 1, en tanto que en otras es de 7 a 1 o incluso más alta. En ocasiones existe un precario mecanismo interno para comprobar si las solicitudes presentadas a los donantes se ajustan o no se ajustan a las prioridades reales de las organizaciones en un determinado momento.

67. En muchos casos los Inspectores tuvieron la impresión de que el conjunto de solicitudes presentadas a los donantes era sencillamente una recopilación de las solicitudes procedentes de las diferentes dependencias orgánicas, las cuales, a los efectos de la formulación de sus solicitudes, prácticamente no recibían ninguna orientación sustancial ni sus programas hacían hincapié al respecto. Las propuestas no se hacían necesariamente eco de las prioridades de las organizaciones, dado que la obtención de financiación para un puesto adicional era prácticamente la consideración primordial. Se informó a los Inspectores de que el UNICEF y la FAO prestaban especial atención a las prioridades de organización cuando anunciaban puestos destinados a programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Además, los Inspectores tuvieron conocimiento a través de algunas entrevistas de que, en las comunicaciones directas y fundamentalmente orales con los donantes, algunas organizaciones intentaban influir resueltamente en las decisiones de los donantes, aunque eso carecía de base en el sistema. Tales esfuerzos se basan más frecuentemente en consideraciones relacionadas con la gestión de los recursos humanos, como la disponibilidad de supervisores adecuados o una mala experiencia previa en un determinado lugar de destino, lo cual era importante, aunque ponía de manifiesto que las decisiones raramente se basaban en consideraciones programáticas.

68. Los directores de los programas manifestaron diferentes opiniones sobre la necesidad o la posibilidad de establecer prioridades programáticas. Algunos sostenían que, habida cuenta de la descentralización de las actividades de las organizaciones, era imposible ejercer ningún control sobre las solicitudes (salvo algunos controles de calidad, como en lo concerniente a la formulación de las descripciones de las funciones y las atribuciones o la disponibilidad de una supervisión adecuada). Otros opinaban que, dados los problemas presupuestarios existentes, los recursos adicionales, como los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, deberían distribuirse de manera igual entre las diferentes esferas. Otros incluso pensaban que debía prevalecer una fijación de prioridades más sustancial en el proceso de planificación de funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

69. A juicio de los Inspectores, los programas deben hacerse eco de las prioridades e intereses de los donantes y las organizaciones. Por consiguiente, es deseable que los programas, por lo menos a nivel de las solicitudes, se planifiquen con arreglo a las prioridades programáticas reales de las organizaciones y no se dejen de depender totalmente de los donantes. Si las solicitudes se basaran en prioridades, debería haber un margen suficiente para atender a las preferencias de los donantes.

70. Al mismo tiempo, la mayoría de las organizaciones carecen de una estrategia clara y definida para determinar sus objetivos o prioridades respecto de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico y respecto de las finalidades que persiguen mediante la utilización de esos funcionarios. Los Inspectores encontraron documentos sobre políticas o estrategias únicamente en el PNUD (actualmente se están examinando) y en el UNICEF. En todas las demás organizaciones, los documentos que se pusieron a disposición de los Inspectores hacían hincapié en cuestiones relacionadas con la gestión operacional o administrativa o sencillamente proporcionaban información general a los propios funcionarios subalternos del cuadro orgánico. En opinión de los Inspectores, esa falta de visión y de estrategia está estrechamente relacionada con el hecho de que no se preste atención a los programas en los niveles más elevados de la administración. A falta de esa estrategia, las dependencias encargadas de ejecutar los programas no se encuentran en condiciones de influir resueltamente en el contenido de los procesos de planificación.

Es de esperar que la aplicación de la recomendación 4 *infra* mejorare la eficacia.

#### **Recomendación 4**

**Los jefes ejecutivos deberían asegurarse de que, en el marco de la estrategia de recursos humanos, existieran directrices y prioridades claras en relación con la utilización de funcionarios subalternos del cuadro orgánico.**

#### **Armonización de la práctica de las organizaciones**

71. De resultas del diálogo en curso entre los donantes y las organizaciones en relación con diferentes cuestiones, las organizaciones utilizan para ejecutar los programas normas precisas que han hecho suyas las reuniones bienales de los servicios nacionales de contratación y las Naciones Unidas. Esas normas han contribuido a mejorar considerablemente las comunicaciones entre los donantes y las organizaciones en relación con la planificación de los programas, la selección de los candidatos y la supervisión, así como a los efectos de administrar los contratos y prestaciones de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

72. En ese proceso, el mecanismo más importante resultó ser el modelo de acuerdo/memorando de entendimiento preparado por la reunión de donantes y organizaciones de las Naciones Unidas. Se trata de un documento bilateral que regula las condiciones jurídicas básicas del empleo de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico de un determinado país. Establece las obligaciones de ambas partes, el modo de administrar y financiar la participación de esos funcionarios en el marco de la labor de la organización y disposiciones jurídicas y administrativas que son diferentes de las normas generales del reglamento del personal de la organización.

73. Los Inspectores observaron con satisfacción que los acuerdos bilaterales concertados se basaban en gran medida en el modelo de acuerdo recomendado y que únicamente en un reducido número de casos el acuerdo firmado contenía disposiciones diferentes. Éstas generalmente eran fruto de determinadas consideraciones financieras o jurídicas relacionadas con la práctica nacional seguida por el donante (por ejemplo, el método de selección, el patrocinio de los candidatos de países en desarrollo o la participación

de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico en la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas).

74. Durante los últimos años, se han conseguido importantes logros en lo concerniente a la armonización de los criterios de selección, la aplicación de descripciones homogéneas de funciones, las directrices de supervisión de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico y la preparación de estimaciones de gastos de los puestos correspondientes, así como la armonización de las condiciones de servicio. Ello ha dado lugar a la desaparición de la mayoría de las importantes diferencias que anteriormente se habían observado con frecuencia entre los funcionarios subalternos del cuadro orgánico de las diferentes organizaciones que trabajaban en los mismos lugares de destino.

75. Sin embargo, la armonización de las condiciones de servicio dista mucho de haber concluido. Siguen existiendo algunas diferencias, aunque no muy importantes, en relación con el derecho a realizar envíos, los viajes oficiales y la prestación de capacitación, así como en lo concerniente a la inclusión de los días acumulados de vacaciones anuales en las estimaciones de gastos y las prestaciones por lugares de destino difíciles o peligrosos. Esas diferencias obedecen en parte a las posibilidades presupuestarias de los donantes a los efectos de la financiación de las diferencias (por ejemplo, los viajes oficiales y la prestación de capacitación) y en parte a la inclusión de diferentes prestaciones por las organizaciones en sus reglamentos del personal (por ejemplo, el subsidio para operaciones especiales). Sin infravalorar la necesidad de realizar nuevos progresos para eliminar las diferencias que subsisten en relación con tales cuestiones, los Inspectores opinan que, debido a los esfuerzos conjuntos de los donantes y de las organizaciones, la armonización de las condiciones de servicio se encuentra actualmente en un nivel aceptable.

76. Dos esferas de interés en las que siguen existiendo diferencias son las de la duración de la asignación y el procedimiento de contratación para ocupar puestos de plantilla después de la asignación.

#### **Duración de la asignación**

77. La duración de la asignación depende primordialmente de las posibilidades financieras y de las prioridades de los donantes. En la actualidad los donantes suelen ofrecer una asignación mínima de dos años a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. La mayoría de los donantes están dispuestos a prorrogar el contrato de esos funcionarios por un tercer año, aunque algunos únicamente lo hacen a petición de la organización correspondiente y a reserva de que ésta participe en la financiación de los gastos pertinentes. En ocasiones ello se hace a costa de reducir el número de nuevos funcionarios subalternos del cuadro orgánico ofrecidos por el donante durante un año concreto. Una asignación de más de tres años es poco frecuente y, en general, entraña una asignación en dos lugares de destino.

78. En términos generales, las organizaciones están interesadas -usando como argumento consideraciones relacionadas con la eficiencia del trabajo- en asignaciones de tres años. Algunas organizaciones mantienen una actitud flexible acerca de la práctica de la participación en la financiación de los gastos, sobre todo los fondos y programas de las Naciones Unidas, que utilizan a tal efecto algunas contribuciones voluntarias disponibles. No obstante, la Secretaría de las Naciones Unidas y algunos organismos especializados con menos posibilidades de obtener contribuciones voluntarias o con normas internas más restrictivas en vigor tal vez consideren más difícil o imposible prorrogar las asignaciones.

79. Los Inspectores comparten las consideraciones relacionadas con eficiencia manifestadas por las organizaciones y estarían de acuerdo con las asignaciones de tres años, si bien entienden que no se trata tanto de una exigencia como de algo conveniente. Las organizaciones deberían decidir cuáles son sus preferencias cuando formulan la estrategia que han de seguir respecto de sus programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, teniendo en cuenta que tal estrategia podría repercutir en el número de nuevos funcionarios de ese tipo que se les ofrecieran en un año.

80. En opinión de los Inspectores, la cuestión de la participación en la financiación de los gastos debería abordarse en el marco de la revisión de la resolución del Consejo Económico y Social (véase la recomendación 1 *supra*). Correspondería entonces a las organizaciones, en consulta con los donantes, decidir acerca de la utilización de esta formulación y poner en marcha cambios en sus propias normas internas en caso de que lo consideraran necesario. Los Inspectores, que reconocen las diferencias que existen en relación con los mandatos y las normas sobre financiación entre las entidades de las Naciones Unidas, no tienen el propósito de impulsar una práctica unificada sobre participación en la financiación de los gastos entre las organizaciones. Sin embargo, consideran necesario contar con normas claras y transparentes en todas las organizaciones en relación con esa cuestión. Además, debería tenerse en cuenta que una reglamentación diferente sobre la aplicabilidad de la participación en la financiación de los gastos podría incrementar la competencia que ya existe entre las organizaciones respecto de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

### **Contratación después de la asignación**

81. Los Inspectores recibieron observaciones sumamente críticas sobre las diferentes y controvertidas normas y prácticas relativas a la contratación de funcionarios subalternos del cuadro orgánico para ocupar puestos de plantilla o temporarios en las organizaciones después de la expiración de su asignación. Es una cuestión de interés para todos los que desempeñan algún papel en relación con los programas. Aunque las organizaciones, los donantes y los funcionarios subalternos del cuadro orgánico están de acuerdo en que la asignación de estos últimos no entraña ninguna garantía de futura retención en un puesto de plantilla o temporario cuando concluye la asignación, en muchos casos los donantes y los propios funcionarios subalternos del cuadro orgánico abrigan grandes expectativas en relación con la retención. En ocasiones esas expectativas son alentadas por los supervisores inmediatos como consecuencia de su experiencia global muy positiva respecto de la labor de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

82. Eso también guarda relación con el carácter cambiante de los programas y la composición de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. En los últimos años, la calidad de esos funcionarios ha aumentado considerablemente: un número elevado de candidatos tenía un nivel educativo muy bueno, excelentes conocimientos lingüísticos y varios años de experiencia laboral, razón por la que su desempeño profesional fue muy bueno desde el comienzo de su asignación. La mayoría de ellos no son graduados universitarios a nivel de comienzo de carrera, como ocurría cuando se pusieron en marcha los programas, pero, pese a ser considerados principiantes en las organizaciones de las Naciones Unidas, desde el primer momento la mayoría de ellos figuran entre los funcionarios más idóneos y con un mejor desempeño profesional dentro de su categoría. Esta situación es una consecuencia directa del gran prestigio que tienen los programas en la mayoría de los países donantes, lo que da lugar a un proceso de selección muy competitivo a nivel nacional. El número de candidatos que reúnen los requisitos establecidos para acceder a un puesto anunciado de funcionario subalterno del cuadro orgánico varía de 10 a 140 por puesto, en función de los grupos ocupacionales y del lugar de la asignación.

83. Por regla general, la contratación para puestos de P-2 y P-3 se lleva a cabo mediante un concurso abierto. El principal obstáculo con que tropieza la contratación de funcionarios subalternos del cuadro orgánico en puestos de plantilla estriba en el escaso número de puestos disponibles a nivel de comienzo de carrera. En algunas organizaciones, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico son considerados candidatos internos y en otras externos. Además, el proceso de contratación de la Secretaría de las Naciones Unidas presupone que el candidato ha pasado el correspondiente concurso nacional para poder acceder a tales puestos. No obstante, únicamente los candidatos de los países no representados o insuficientemente representados pueden participar en el concurso nacional.

84. Algunos de los donantes consideran especialmente prioritaria la retención de funcionarios subalternos del cuadro orgánico en la organización con miras a mejorar su representación dentro del personal. Los donantes piden sistemáticamente a las organizaciones que garanticen la condición de

candidatos internos de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico en el proceso de contratación, pero no existe una práctica única al respecto. En la medida de lo posible, las organizaciones intentan mantener a los mejores funcionarios subalternos del cuadro orgánico mediante la contratación por concurso general para el desempeño de puestos de plantilla. Cuando faltan esos puestos, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico son contratados frecuentemente para puestos temporarios o en el marco de contratos de plazo fijo con objeto, por ejemplo, de sustituir a funcionarios con licencia de maternidad o licencia de enfermedad, si bien esas opciones son menos atractivas.

85. Por lo general, las organizaciones apoyan la retención de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico con un mejor desempeño profesional. Sus conocimientos, su experiencia interna y su desempeño profesional, todos ellos muy valorados, se consideran una ventaja para las organizaciones. Ello se pone de manifiesto en la elevada tasa de retención, la cual, sin embargo, difiere de una organización a otra. La mayoría de ellas reconocen o declaran abiertamente que los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico son una reserva de talentos y una importante fuente para la contratación; otras consideran, desde el punto de vista de la contratación, que los funcionarios subalternos del cuadro orgánico únicamente producen un "útil efecto secundario" en cuanto a esa forma de asistencia para el desarrollo. Los Inspectores han observado únicamente en una organización la práctica según la cual el programa se considera meramente un medio para que los funcionarios subalternos del cuadro orgánico "adquieran experiencia profesional dentro de un entorno multicultural en relación con su esfera de especialización"; además, las normas de contratación no permiten los nombramientos de corto plazo para los participantes en el programa después de su período de asignación. Esta medida se estableció como consecuencia de una situación geográfica desequilibrada en relación con la composición de la plantilla.

86. Lo cierto es que las diferentes organizaciones pueden utilizar ese "recurso" de manera diferente. Además de la dinámica general de la situación de la dotación de personal de las organizaciones, la composición geográfica del personal y las normas correspondientes en materia de recursos humanos amplían o reducen tales posibilidades. No obstante, las administraciones de todo el sistema opinan en términos generales que, debido a la inversión directa de las organizaciones en esos profesionales durante su asignación y teniendo en cuenta las necesidades a largo plazo del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones no deberían prescindir de funcionarios subalternos del cuadro orgánico de alto nivel y con experiencia. En muchos aspectos, la práctica actual no se hace eco de esa opinión tan extendida.

87. Los Inspectores no son partidarios de la exclusión general de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del proceso normal de concursos, incluido el concurso nacional en el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas. Eso pondría en peligro la integridad del proceso de contratación a nivel de comienzo de carrera. No obstante, los Inspectores consideran que los funcionarios subalternos del cuadro orgánico con el desempeño profesional más destacado durante su asignación, debido, entre otras, cosas a los recursos humanos y financieros invertidos por las organizaciones, merecen que les presten especial atención los servicios de contratación de las organizaciones. Es preciso llevar a cabo una labor sistemática recurriendo, por ejemplo, a un mejor asesoramiento en posibilidades de carrera y a una mayor interacción entre los servicios de contratación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, de manera que los funcionarios subalternos del cuadro orgánico con el mejor expediente de evaluación de la actuación profesional no se pierdan para el sistema de las Naciones Unidas en general, aun cuando no sea posible su contratación en la organización de su asignación. A este respecto, véase la recomendación 7.

### **Recursos para las dependencias que ejecutan los programas**

88. Las dependencias orgánicas encargadas del funcionamiento de los programas forman parte en la mayoría de los casos de los órganos de gestión de los recursos humanos. Por lo general, se centran concretamente en el programa para funcionarios subalternos del cuadro orgánico y son parte integrante de la sección de contratación o de formación. En algunas organizaciones, esas dependencias, por razones

históricas, forman parte de los departamentos de desarrollo y cooperación técnicos. En todos los casos, se trata de pequeñas dependencias muy orientadas a la prestación de servicios. Suelen ser dependencias polivalentes, ya que se encargan de la planificación del programa dentro de la organización, de las relaciones con los donantes, lo que incluye la concertación de acuerdos bilaterales, y de la constante adecuación de las solicitudes de la organización a las prioridades de los donantes. Participan en el proceso de selección, organizan cursos de orientación para los funcionarios subalternos del cuadro orgánico y supervisan la ejecución de los procesos administrativos referentes a tales funcionarios.

89. Esas dependencias son generalmente pequeñas y se encargan íntegramente del funcionamiento cotidiano del programa. Habida cuenta de la falta de masa crítica en varias organizaciones, las posibilidades de especialización de la labor de esas dependencias es limitada, la informatización del proceso es insuficiente y son escasos los módulos que funcionan en línea o en tiempo real para facilitar el trabajo. Ese es particularmente el caso de las organizaciones que cuentan con un número relativamente escaso de funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Durante las entrevistas, los Inspectores observaron que algunas de ellas estaban considerando la posibilidad de recurrir a la contratación externa de parte de su trabajo, lo que les permitiría centrarse más en las relaciones entre los donantes y la organización. En este contexto, los Inspectores observan que los programas de algunas organizaciones con reducido número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico están administrados por el Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD, en Copenhague, y que esos clientes están satisfechos con los servicios que se les prestan.

90. Las dependencias encargadas del funcionamiento de los programas ya están sobrecargadas debido a la necesidad de solucionar los problemas operacionales cotidianos, al tiempo que cada vez es más necesario prestar más atención a la perspectiva a largo plazo y las tareas relacionadas con el aumento de la eficiencia. En los últimos años no se ha realizado ninguna evaluación de los programas de las organizaciones; no existe una evaluación global del conjunto de los programas desde el punto de vista de las organizaciones. La memoria institucional respecto de las experiencias con los funcionarios subalternos del cuadro orgánico es muy reducida o inexistente; las encuestas sobre el grado de satisfacción son muy infrecuentes y no se ha realizado ninguna sobre bases comparables y sistemáticas. Los Inspectores observaron las actividades conexas realizadas por el DAES, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el PNUD, si bien, a excepción de éste, no fueron suficientes los recursos humanos y financieros consignados para tales actividades.

91. La reunión bienal de los servicios nacionales de contratación y de las organizaciones de las Naciones Unidas ha reconocido la necesidad de avanzar en esa esfera y ha puesto en marcha medidas para preparar estadísticas unificadas e informes cualitativos sobre los programas, así como para elaborar una metodología de evaluación común y unificada. Los progresos en esa esfera son escasos y, sin el compromiso de los niveles superiores de la administración de las organizaciones y sin que se aporten recursos humanos y financieros adicionales, no podrán llevarse a cabo tales tareas a largo plazo.

92. Con arreglo al concepto inicial, al margen de todos los gastos directos relacionados con la ejecución de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, se acordó que el 12% de los gastos administrativos debería servir para sufragar todos los gastos administrativos y de apoyo relacionados con los programas. La proporción se cifra en el 14% cuando el proceso de selección o contratación se lleva totalmente a cabo por la organización en nombre del donante. El PNUD y el DAES están procediendo a determinar los costos administrativos exactos del programa. Los Inspectores no observaron ningún cálculo preciso aplicable que abarcara los gastos administrativos directos e indirectos de una única organización.

93. Las opiniones manifestadas por los expertos durante las entrevistas pusieron de manifiesto que los gastos administrativos y de apoyo directos relacionados con la ejecución de los programas podían sufragarse mediante el 12% destinado a gastos generales, si bien algunos gastos directos relacionados con

los programas no habían sido incluidos hasta la fecha en el desglose de los gastos directos, como los correspondientes a equipo de tecnología de información, espacio para oficinas, etc. No obstante, algunas organizaciones subrayaron que frecuentemente tampoco se incluía el porcentaje de gastos efectuados por lugares de destino en que no había sede y a los que se había asignado a funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Las cifras presupuestarias para el funcionamiento del Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD en Copenhague mostraban que los gastos administrativos y de apoyo quedaban sufragados por el 12% establecido, lo que significaba que la administración de los programas se autofinanciaba. Es de destacar que eso no incluía algunos gastos indirectos. Por otra parte, el Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico era una dependencia especializada y se ocupaba de la mayoría de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, así como de lograr una mayor eficacia en función de los costos en relación con la administración de los programas.

94. Algunas de las personas entrevistadas cuestionaron la viabilidad o incluso la necesidad de calcular los gastos indirectos (relacionados con la seguridad, los servicios de las oficinas exteriores, etc.), habida cuenta de que las organizaciones de las Naciones Unidas eran las beneficiarias innegables de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Sin embargo, ese enfoque era una característica primordial de los fondos y programas de las Naciones Unidas, que contaban con una parte considerable de contribuciones voluntarias en su presupuesto. Se manifestó una posición más restrictiva en las organizaciones en las que la mayor parte de sus fondos procedía del presupuesto ordinario.

95. Durante sus conversaciones con los representantes de los donantes, los Inspectores observaron que los representantes no estaban dispuestos a aceptar nuevos incrementos en los gastos administrativos y de apoyo de los programas. Consideraban que los programas ya eran caros y que ya se había planteado la necesidad de reducir los gastos, incluidos los gastos administrativos y de apoyo.

96. Dado que las organizaciones de las Naciones Unidas son claramente las beneficiarias de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, los Inspectores consideran justificado que, en el marco de la gestión de los recursos humanos, se proporcionen recursos humanos y financieros suficientes para hacer frente a las tareas a largo plazo relacionadas con los programas. Esas medidas son necesarias para garantizar su eficacia a largo plazo y para utilizar mejor sus posibilidades en el futuro. Ello requiere la modificación de los parámetros básicos de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, haciendo posible que las organizaciones participen en la financiación de los gastos de los programas (véase la recomendación 1 *supra*) y la iniciativa de los jefes ejecutivos cuando presenten las propuestas presupuestarias en materia de gestión de los recursos humanos a sus órganos legislativos.

Es de esperar que la aplicación de la recomendación 5 *infra* mejore la eficiencia.

#### **Recomendación 5**

**Los jefes ejecutivos deberían velar por que las dependencias encargadas de la ejecución de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico dispusieran de un mandato y de recursos adecuados para llevar a cabo de manera sistemática las tareas a largo plazo relacionadas con tales programas.**

#### **Cuestiones que requieren un enfoque a nivel de todo el sistema**

97. Aunque actualmente los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico tienen una base legislativa desfasada y muy vaga como consecuencia de los acuerdos bilaterales concertados con los

países donantes siguiendo el acuerdo modelo y los resultados de la interacción oficiosa entre las organizaciones y los donantes, la práctica establecida muestra muchas semejanzas en todo el sistema. Redunda en interés de las organizaciones de las Naciones Unidas reforzar y formalizar esa práctica que se está desarrollando.

98. La práctica actual de las reuniones bienales de los servicios nacionales de contratación y de las organizaciones de las Naciones Unidas ha resultado un instrumento útil para buscar y formular respuestas comunes a una serie de problemas comunes, lo que constituye una orientación para el proceso de evolución de los programas. No obstante, la puesta en práctica de las ideas comunes y de las decisiones dimanantes de ese mecanismo requiere un mayor apoyo interno y a nivel de todo el sistema a fin de que las respectivas dependencias de las organizaciones puedan adoptar oportunamente las medidas necesarias para seguir las directrices acordadas. Debería prestarse más atención a esas directrices a nivel de la administración de todo el sistema y proceder a su aprobación oficial, ya que de esa manera se procedería con más eficacia al logro de los objetivos acordados.

99. Resultaría beneficioso para la futura ejecución de los programas llevar a cabo una supervisión más sistemática del grado de satisfacción de los donantes, de los supervisores de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico y de éstos últimos. Los Inspectores observaron que se habían realizado esas encuestas sistemáticas sobre el grado de satisfacción en el PNUD y ocasionalmente en el DAES y el PMA. Los Inspectores opinan que sería conveniente preparar un conjunto unificado de criterios para que fuera aplicado por todas las organizaciones con importantes programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico a fin de realizar sistemáticamente en el futuro supervisiones y encuestas en todo el sistema. De esa manera se obtendrían datos comparables y sistemáticos sobre los diferentes aspectos de los programas. La preparación de tales criterios podría realizarse mediante el mecanismo de la reunión bienal, a lo que seguiría la aprobación por parte de la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos. La participación de la Red de Recursos Humanos haría posible contar con una práctica unificada en esa esfera y, mediante los jefes de las secciones encargadas de la gestión de los recursos humanos en las organizaciones, se lograría el necesario compromiso de actuar en consecuencia.

100. Como ya se ha examinado *supra*, aunque el empleo de funcionarios subalternos del cuadro orgánico después de la terminación de sus asignaciones no figura entre los objetivos primordiales de los programas de todas las organizaciones, existe un acuerdo generalizado en el sentido de que los ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico con los mejores expedientes de desempeño profesional se consideren una fuente posible de contratación. Redunda en interés del sistema recuperar todas las condiciones y normas permisibles de las inversiones previas de las organizaciones.

101. Debido a la falta de un adecuado sistema de seguimiento de los ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico, los Inspectores no pudieron obtener información precisa sobre su tasa de retención en las organizaciones. Algunas organizaciones y algunos donantes proporcionaron cifras sobre la retención, si bien sus datos se basaban en diferentes metodologías. En ocasiones únicamente se consideraba retención la contratación en un puesto de plantilla en el plazo de un año; en otros casos, se incluían también los contratos de corto plazo firmados inmediatamente después de la asignación del funcionario. En la reunión trienal celebrada en Bonn en 2003 se pusieron en marcha actividades para armonizar la reunión de datos sobre las tasas de retención de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, si bien aún no se cuenta con información precisa y coherente a nivel de todo el sistema. En general, la tasa de retención de ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las diferentes organizaciones varía del 30 al 80% y muestra importantes variaciones de un año a otro en función de la dinámica del personal de las organizaciones. Como tendencia general, los fondos y programas de las Naciones Unidas registran tasas de retención más elevadas debido a su mayor flexibilidad en cuestiones presupuestarias.

102. En opinión de los Inspectores, el aumento de la corriente interinstitucional de información y de cooperación entre los servicios de contratación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

mejoraría las posibilidades de promoción de las perspectivas de carrera de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico que concluyeran su asignación en determinados grupos ocupacionales y cuya organización inicial no tuviera posibilidades de contratación durante ese período. Según la experiencia de los Inspectores, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico y los servicios de recursos humanos de las organizaciones carecían de información sobre las oportunidades de las demás organizaciones del sistema al respecto. El Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD ha puesto en marcha una iniciativa que utiliza una base de datos para proporcionar asesoramiento en posibilidades de carrera a los ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico, pero que no es suficientemente conocida y se infrutiliza fuera del PNUD. Los Inspectores señalan esta iniciativa a la atención de la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos a fin de promover su desarrollo y utilización de nivel de todo el sistema. Los Inspectores están convencidos de que, cuando no se den garantías de continuación en el empleo a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, merced a tal mecanismo, el personal con experiencia, comprometido con los objetivos de las Naciones Unidas y con un elevado nivel de conocimientos y un destacado desempeño profesional podrá ponerse a disposición de los diferentes lugares de destino y organizaciones de todo el sistema.

Es de esperar que la aplicación de la recomendación 6 *infra* mejore la eficiencia; y que la aplicación de la recomendación 7 mejore la coordinación y la cooperación.

#### **Recomendación 6**

**La Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos debería examinar y aprobar el conjunto unificado de criterios que han de aplicar todas las organizaciones con importantes programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico a fin de llevar a cabo la supervisión de los programas y encuestas sobre el grado de satisfacción de los clientes.**

#### **Recomendación 7**

**La Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos debería examinar y poner en marcha un sistema de seguimiento y asesoramiento en posibilidades de carrera a nivel de todo el sistema para los ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico y, mediante el aumento de la corriente de información y de cooperación entre los servicios de contratación, se debería hacer un mejor uso en todo el sistema de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico que tuviesen un destacado desempeño profesional durante su asignación.**

#### **Problemas que plantea la práctica operacional actual**

103. Las entrevistas con los donantes, los administradores, los supervisores y los propios funcionarios subalternos del cuadro orgánico confirmaron que los programas se ejecutaban sin grandes interrupciones ni problemas, aunque se planteaban algunos problemas individuales en relación con su puesta en práctica. Parte de esos problemas no guardaban ninguna relación concreta con los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, pero sí estaban vinculados a deficiencias generales de la gestión de los recursos humanos o al funcionamiento administrativo de las organizaciones en general, en tanto que otros habían de abordarse mediante un mejor mecanismo de supervisión y control de la ejecución de los programas.

### **Selección de candidatos**

104. En el proceso de selección, los criterios comunes prevalecen en todo el sistema: contar con un nivel de estudios equivalente al título de máster, que es una condición *sine qua non*, tener 32 años de edad como máximo, con algunas excepciones, dominar algunos idiomas de las Naciones Unidas y tener experiencia laboral. En función de las prioridades de los donantes y del número de candidatos que participan en los concursos nacionales, cada vez tiene más importancia en la selección el hecho de contar con un nivel especialmente elevado de estudios y de experiencia laboral. En general, se reconoce que el proceso de selección tiene un carácter competitivo, abierto y transparente.

105. En la mayoría de los casos, los donantes proporcionan una lista de los candidatos idóneos para el proceso de selección definitivo; algunos países delegan todo el proceso de selección en las organizaciones. Se sigue la práctica de que cada país presenta un candidato y, en caso de no aceptación, presenta otro. A los efectos de la adopción de la decisión definitiva, desempeña un importante papel la entrevista de las Naciones Unidas basada en el nivel de competencia. Las organizaciones no observaron ninguna diferencia cualitativa en el nivel de idoneidad de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, cualquiera que fuese el método de selección utilizado. No obstante, independientemente del método seguido, la participación de las organizaciones de las Naciones Unidas en el proceso tiene una importancia fundamental y la decisión definitiva sobre la contratación debería ser adoptada por las organizaciones. Ello ha sido subrayado no sólo por los directores/supervisores, sino también por los propios funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

106. Algunos directores de recursos humanos se refirieron a la conveniencia de reorientar los programas hacia su carácter inicialmente previsto y de considerarlos más como programas para profesionales jóvenes recientemente graduados. En opinión de los Inspectores, ello resultaría difícil de hacer en las actuales circunstancias de concursos abiertos y dinámicos, que se consideran un valor fundamental y un punto fuerte de los programas. Además, los costos por funcionario subalterno del cuadro orgánico son relativamente altos (de 90.000 a 195.000 dólares por funcionario y año, según el lugar de destino) y el hecho de gastar esas sumas en candidatos de menor calidad sería irracional y redundaría en perjuicio del interés en pro de la eficacia de las organizaciones.

### **Introducción y formación orientativa**

107. Los cursos de introducción y formación orientativa organizados para los funcionarios subalternos del cuadro orgánico por los países donantes y las organizaciones cuentan generalmente con la asistencia de la mayoría de esos funcionarios a nivel de todo el sistema. Algunos donantes los organizan a nivel nacional, pero hay un creciente número de países que recurren a los servicios de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas en Turín. Esos cursos de introducción se complementan con reuniones informativas previas a la partida, las cuales corren a cargo de las organizaciones o de sus oficinas regionales. La mayoría de las organizaciones contribuyen a incorporar a los nuevos funcionarios subalternos del cuadro orgánico mediante la organización de cursos de una a dos semanas de duración durante los seis primeros meses posteriores al ingreso en el servicio, en ocasiones junto con otros funcionarios recientemente contratados.

108. El objetivo global de los cursos organizados por los países donantes es garantizar una rápida integración de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico en sus respectivas organizaciones. Esos cursos proporcionan a los funcionarios información especialmente seleccionada sobre el mandato y las actividades de las organizaciones de las Naciones Unidas; sobre las tareas globales que han de acometer las organizaciones internacionales; sobre el papel, la condición y el trabajo de los funcionarios públicos internacionales; y sobre la política de desarrollo y el funcionamiento del mecanismo nacional del país donante. Los cursos organizados por las organizaciones de recepción se centran más en las actividades concretas de la organización y en las cuestiones administrativas y prácticas de la asignación. Los

Inspectores tuvieron conocimiento de que, según el punto de vista de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, había una mayor demanda de información práctica más relacionada con los lugares de destino antes de la partida, particularmente en el caso de las asignaciones sobre el terreno.

109. Los Inspectores observan que los funcionarios subalternos del cuadro orgánico consideran que son de suma importancia esos cursos de formación y no sólo desde el punto de vista de los conocimientos sobre el sistema de las Naciones Unidas, el desarrollo de las aptitudes en el lugar de trabajo y la información práctica que se proporciona. La posibilidad de una comunicación directa entre los funcionarios recientemente contratados contribuye al establecimiento de una útil red de recursos humanos a nivel de todo el sistema, integrada por funcionarios subalternos del cuadro orgánico. El curso de formación en la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, que contaba con un número de participantes cada vez más elevado y de un mayor alcance, fue objeto de un especial reconocimiento al respecto.

110. Los Inspectores opinan que, habida cuenta de las actuales circunstancias, caracterizadas por el objetivo de aunar esfuerzos, así como de la conveniencia de facilitar la política de movilidad interinstitucional, el establecimiento de un programa armonizado de cursos para los funcionarios subalternos del cuadro orgánico sería una primera medida particularmente útil y adecuada. Esa iniciativa debería proceder de la reunión bienal de los donantes y las organizaciones y, a tal efecto, resultaría particularmente útil la participación de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, por ser una institución destinada a brindar oportunidades de formación y aprendizaje al personal a todos los niveles del sistema.

#### **Cuestiones administrativas en el momento del ingreso en el servicio**

111. Algunos de los problemas o de las quejas que manifestaron los funcionarios subalternos del cuadro orgánico durante las entrevistas se referían a cuestiones administrativas y de otra índole relacionadas con el ingreso en el servicio. Los únicos datos estadísticos representativos de que pudieron disponer los Inspectores<sup>7</sup> a este respecto muestran también que los funcionarios subalternos del cuadro orgánico se quejan con suma frecuencia de que, en el período de ingreso en el servicio, los trámites administrativos se retrasan o resultan inadecuados. Entre los problemas frecuentemente mencionados figuran los siguientes: lento proceso de adopción de decisiones administrativas sobre la contratación, seguido de la orden de traslado al lugar de destino con un breve preaviso; retraso en el envío de la carta de nombramiento; falta de información sobre las condiciones concretas de servicio (sueldo, subsidios y prestaciones); información práctica insuficiente sobre las condiciones de vida y de trabajo en los lugares de destino sobre el terreno; tardía recepción del primer sueldo y de las primas de asignación; dificultades en relación con la distribución del espacio de oficina y del equipo a la llegada y la prestación de apoyo logístico en el lugar de destino. En la mayoría de los casos, esos problemas guardan relación no tanto con la situación de recién llegados de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico cuanto con deficiencias del sistema en vigor o son el resultado de errores humanos o profesionales, de la inadecuada aplicación de las normas vigentes o del mal funcionamiento de las respectivas dependencias administrativas.

112. Frecuentemente esos problemas o dificultades podrían haberse evitado si se hubiera proporcionan información más adecuada, concreta y oportuna a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Por ello, es importante que las dependencias encargadas de la ejecución de los programas que aún no lo hayan hecho designen claramente a coordinadores en los departamentos de personal, de recursos humanos o sustantivos para ayudar a los nuevos contratados en la obtención de toda la información práctica necesaria y en la solución de problemas. Algunas organizaciones proporcionan a los recién llegados información,

---

<sup>7</sup> www.jposc.org: Encuesta sobre el nivel de satisfacción de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, 2000-2006.

documentación, circulares y formularios en CD-ROMs u otros formatos. Además, el hecho de contar con un sitio en la Web bien diseñado, constantemente actualizado y de fácil manejo al que puedan acceder los funcionarios subalternos del cuadro orgánico puede ser esencial para prestarles asistencia antes de su ingreso en el servicio.

### **Descripción de las atribuciones y de las funciones**

113. La descripción de las atribuciones de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico consiste en un documento básico en el que se determinan en muchos aspectos no sólo los parámetros de selección, sino también el primer período de trabajo en el lugar de destino. Los Inspectores observaron que la mayoría de las descripciones de las funciones de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico seguían el formato unificado aprobado por los donantes: eran detalladas, contenían la descripción de sus deberes y obligaciones, las aptitudes y titulación requeridas, la experiencia de trabajo y los parámetros básicos de supervisión, así como los elementos de formación y de aprendizaje.

114. Los donantes se muestran en general satisfechos con la información que figura en las descripciones de las atribuciones; el control de calidad realizado por las dependencias encargadas de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico desempeña un importante papel al respecto. La experiencia muestra que cuanto más general es la descripción de las funciones mayor es el número de candidatos durante el proceso de selección, en tanto que una descripción muy concreta puede dar lugar a que haya menos candidatos, lo que repercute en la calidad del proceso.

115. En ocasiones las descripciones de las atribuciones no se hacen eco del contenido real de la labor que han de desempeñar los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Debido a las razones explicadas anteriormente, las dependencias no están en condiciones de emitir juicios de valor sobre cuestiones sustantivas durante la etapa de control de calidad y únicamente a la llegada del correspondiente funcionario subalterno del cuadro orgánico es cuando se observa que el trabajo que éste ha de desempeñar difiere en gran medida de la descripción de las atribuciones establecida antes de la asignación. Es innegable que, en las organizaciones dinámicas, el contenido cambiante de la descripción de las funciones puede formar parte del proceso normal de trabajo, si bien el incremento de la atención y del control puede reducir el número de tales casos. De todos modos, también es importante que los cambios o actualizaciones de las descripciones de las atribuciones se lleven a cabo en consulta con los funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

### **Supervisión, orientación y formación**

116. Los donantes y los funcionarios subalternos del cuadro orgánico consideran especialmente importantes los elementos de formación y aprendizaje de los programas. La calidad de la actividad de supervisión tiene una importancia crucial para el éxito de los programas. Los supervisores, su selección, su preparación y su actuación profesional desempeñan un papel clave al respecto. Los Inspectores observaron que frecuentemente la falta de una supervisión adecuada era uno de los principales motivos de frustración entre los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. A veces los supervisores no son designados oportunamente; el supervisor cambia varias veces durante la asignación; su actuación profesional es deficiente; o los supervisores no reciben directrices claramente formuladas ni indicaciones de lo que se espera que hagan.

117. Los donantes esperan que se establezcan incentivos en el sistema de las Naciones Unidas para apoyar las actividades de supervisión. Los incentivos deben incluir tiempo suplementario para orientar a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico y las actividades de supervisión deben formar parte de la evaluación individual de cada funcionario. Debe encomendarse a los supervisores la tarea de proporcionar información, orientaciones prácticas y asesoramiento a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico con miras a reforzar los elementos de aprendizaje y de formación de los programas.

118. La mayoría de los supervisores son funcionarios con experiencia y motivados, que dedican gran parte de su energía y de su tiempo a orientar a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico que están bajo su supervisión. Muchos de ellos son ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico con inspiración y motivaciones personales para realizar esa labor. No obstante, los Inspectores escucharon testimonios de experiencias contradictorias, relativas a si los supervisores recibían una orientación y asistencia suficientes para el desempeño de su trabajo. No se precisa una formación concreta, si bien es indispensable tener ideas claras acerca de lo que se espera sobre ese tipo de trabajo y que éste sea valorado y reconocido debidamente.

119. Algunas organizaciones han establecido directrices sobre la supervisión de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. El UNICEF cuenta con directrices concretas sobre la supervisión y el aprendizaje/formación de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, sobre la base de las cuales las dependencias y oficinas que reciben a tales funcionarios han de preparar un plan detallado de supervisión y aprendizaje que abarque toda la duración de la asignación. La FAO ha establecido directrices similares para los supervisores. En una carta dirigida a los supervisores, el ACNUR expuso lo que se esperaba de ellos en materia de gestión de los recursos humanos. En 2005 el DAES preparó una nota dirigida a las oficinas ejecutivas y a los supervisores que contenía orientaciones y, desde 2007, los supervisores han de entregar firmado un documento en el que toman nota de su papel en calidad de supervisores y se comprometen a cumplirlo. Se envía a todos los supervisores del PNUD una carta explicativa en la que se destacan las características especiales de la actividad de supervisión y que puede consultarse en el sitio en la Web del Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD. Tales cartas se consideran buenas prácticas; a este respecto, deberían formularse directrices similares para que las utilizaran los supervisores de otras organizaciones con importantes programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

120. Los Inspectores no observaron ningún verdadero intento por parte de las organizaciones de controlar y evaluar las actividades de supervisión. Generalmente se adoptan medidas si los donantes han formulado claramente una queja o solicitud concreta. Incluso si las organizaciones cuentan con un importante programa para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, existe una práctica muy escasa - por no decir inexistente- a los efectos de recopilar las lecciones aprendidas en esta esfera. Es necesario reforzar la supervisión y el control de la realización de las actividades de supervisión. La experiencia obtenida por las organizaciones debe resumirse y ponerse a disposición de los supervisores como ayuda para su labor.

### **Promoción de las perspectivas de carrera**

121. Existe el convencimiento generalizado entre los directores de recursos humanos de que los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico son una excelente fuente o reserva de posibles expertos en cooperación para el desarrollo y en actividades de las Organización de las Naciones Unidas en general. El sistema de las Naciones Unidas absorbió el 40% de los 620 funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD entre 2000 y 2006. Los ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico representan más del 20% de la actual plantilla de funcionarios del cuadro orgánico del PNUD y uno de cada tres coordinadores residentes de las Naciones Unidas es ex funcionario subalterno del cuadro orgánico. El 25% de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico regresaron a sus países y trabajaron en sus instituciones nacionales de cooperación para el desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores o de Cooperación Económica, ONG, empresas conexas o institutos de investigación)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Datos facilitados por el Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD en respuesta a un cuestionario de la DCI.

122. No obstante, en unas pocas organizaciones no se lleva a cabo una labor sistemática relacionada con la promoción de las perspectivas de carrera o con el asesoramiento de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico con miras a utilizar sus posibilidades en el futuro en el marco de la organización o del sistema. La labor de las dependencias que ejecutan los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico suele limitarse a la evaluación individual de la actuación profesional de esos funcionarios con miras a presentarla a los donantes y, en términos generales, se presta más atención a cómo obtener nuevos funcionarios subalternos del cuadro orgánico que a cómo organizar o aprovechar sus posibilidades en el futuro. Los funcionarios subalternos del cuadro orgánico reciben el apoyo de sus supervisores en cuanto a su futura carrera, pero se observó que se prestaba escasa atención -o ninguna- por parte de la gestión de los recursos humanos al respecto. Desde ese punto de vista, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD y el UNICEF se encuentran en una posición mejor, dado que tales organizaciones han formulado políticas para ocuparse de tal grupo de funcionarios como una posible fuente de contratación. La reciente iniciativa conjunta de las organizaciones con sede en Ginebra, con la participación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial del Trabajo (OIT) y el Centro de Comercio Internacional (CCI), en relación con la planificación de las carreras de los funcionarios subalternos del cuadro orgánico es también una práctica que ofrece perspectivas halagüeñas.

### **Buenas prácticas**

123. Los Inspectores observaron que la práctica existente de la reunión bienal de los servicios nacionales de contratación y las organizaciones de las Naciones Unidas era un útil mecanismo para intercambiar experiencias y buenas prácticas. El DAES lleva a cabo las funciones de secretaría y de coordinación de tales reuniones, lo que constituye una labor de gran responsabilidad con una importante carga de trabajo. Los donantes u otras organizaciones de las Naciones Unidas deberían utilizar a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico que trabajan en las dependencias de recursos humanos para contar con un mejor apoyo en esa labor. Ese apoyo adicional, junto con una mayor atención por parte de la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos, contribuiría a lograr una mejor aplicación en todo el sistema de las decisiones adoptadas durante tales reuniones.

124. El PNUD ha establecido en Copenhague una dependencia conjunta de prestación de servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, denominada Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico. Se trata de una dependencia bien organizada y eficaz que está a cargo de un equipo joven y dinámico. Los funcionarios del cuadro orgánico son todos ex funcionarios subalternos del cuadro orgánico. El Centro forma parte de la gestión de los recursos humanos del PNUD y su funcionamiento se autofinancia. Su cometido principal consiste en prestar servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, los donantes y las oficinas en los países y constituye un centro polivalente para los donantes y los funcionarios subalternos del cuadro orgánico en todos sus asuntos administrativos y financieros. Además, abarca las actividades de contratación, el apoyo a la gestión de talentos y a la promoción de las perspectivas de carrera, la movilización de recursos, el establecimiento de relaciones de colaboración con los donantes, la organización de la base de datos de los antiguos y actuales funcionarios subalternos del cuadro orgánico y el establecimiento de redes en línea. En la actualidad el Centro administra a 270 funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD y otras organizaciones.

125. Los Inspectores toman nota del elevado grado de informatización de las actividades de prestación de servicios del Centro de Servicios a los funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PNUD y de la posibilidad de que los donantes, los lugares de destinos y los funcionarios subalternos del cuadro orgánico accedan en tiempo real en línea a la información relacionada con los programas. Además, observan que se utilizan profusamente las encuestas sobre el grado de satisfacción de los principales participantes en los programas y que sus resultados se procesan y se incorporan a una base de datos que abarca un período de varios años. Las iniciativas innovadoras y nuevas del Centro, como la superoficina (gestión de archivos de los programas con menos papel), la utilización experimental de Skype para comunicarse con los funcionarios subalternos del cuadro orgánico sobre el terreno, etc., han sido objeto de reconocimiento y

de una amplia aplicación dentro de la organización. El funcionamiento del Centro como proveedor independiente de servicios ha resultado eficaz en función de los costos y está permitiendo que también se ofrezcan sus servicios a otras organizaciones de las Naciones Unidas. En ese contexto, la actividad del Centro constituye una buena práctica.

126. Los inspectores observan la utilidad de la compleja evaluación periódica de los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico que llevan a cabo los países donantes. Su metodología, su alcance, su orientación básica y sus conclusiones deben utilizarse en la futura evaluación de esos programas en las organizaciones de las Naciones Unidas.

Se espera que la aplicación de la recomendación 8 *infra* mejore los controles y el cumplimiento; y que la aplicación de la recomendación 9 mejore la eficacia.

#### **Recomendación 8**

**Los jefes ejecutivos deberían asegurarse de que se dispone de adecuados mecanismos de supervisión y control para garantizar la ejecución del programa para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, lo que incluye sus elementos de supervisión, formación y aprendizaje.**

#### **Recomendación 9**

**Los jefes ejecutivos deberían asegurarse de que los diferentes aspectos de la supervisión y administración de los programas son respaldados y aplicados por los servicios de gestión de los recursos humanos teniendo en cuenta las recomendaciones convenidas de las reuniones bienales de los servicios nacionales de contratación y de las organizaciones de las Naciones Unidas sobre los planes para funcionarios subalternos del cuadro orgánico.**

Anexo I

Cuadro 1

Número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en 2006 y 2007 (cifras obtenidas de las organizaciones en respuesta a un cuestionario de la DCI)

Organizaciones	Número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados	
	2006	2007
Naciones Unidas -todos los departamentos (incluidas la UNCTAD y la ONUDD/ONUS)	151	169
PNUD <sup>9</sup>	175	190
PNUMA	31	28
UNFPA	58	63
ONU-Hábitat	4	4
ACNUR	102	106
UNICEF	96	91
OOPS	No se facilitaron datos	No se facilitaron datos
PMA	72	75
FAO	75	67
OIEA	3	10
OACI	4	3
OIT	37	40
OMI	4	6
UIT	1	1
UNESCO	29	31
ONUDI	8	9
OMT	Ninguno	Ninguno
UPU	1	1
OMS	31	29
OMPI	10	8
OMM	1	2
<b>Número total de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados</b>	<b>893</b>	<b>933</b>

<sup>9</sup> Incluidos los funcionarios subalternos del cuadro orgánico de las organizaciones afiliadas (FNUDC, Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNIFEM y VNU).

**Anexo II**  
**Cuadro 2**

**Estadísticas sobre los funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con importantes programas (Naciones Unidas, PNUD, PNUMA, UNFPA, ACNUR, UNICEF, PMA, FAO, OIEA, OIT, UNESCO y OMS)**

Número de funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados		Por sexo		Asignados a regiones geográficas <sup>10</sup>				Asignados a			
								Sedes	Oficinas exteriores	Proyectos de cooperación técnica	Otras esferas
	Total	Hombres	Mujeres	África	Asia	América Latina	Otras regiones				
2003	944	340	604	205	174	70	424	333	611	414	530
2004	928	326	602	213	167	67	414	341	587	418	510
2005	913	338	575	243	135	52	413	351	562	405	508
2006	860	305	555	239	129	52	368	322	538	371	489
2007	899	343	556	227	126	59	412	361	538	386	513
<b>Total</b>	<b>4.544</b>	<b>1.652</b>	<b>2.892</b>	<b>1.127</b>	<b>731</b>	<b>300</b>	<b>2.031</b>	<b>1.708</b>	<b>2.836</b>	<b>1.994</b>	<b>2.550</b>

	Por nacionalidad		Total de fondos para programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, expertos asociados y profesionales asociados (En dólares de los EE.UU.)
	Nacionales de países donantes	Nacionales de países en desarrollo	
2003	879	65	98.239.452
2004	853	75	101.134.575
2005	847	66	101.823.027
2006	811	49	104.694.107
2007	848	51	107.983.053 <sup>11</sup>
<b>Total</b>	<b>4.238</b>	<b>306</b>	

<sup>10</sup> No se dispone de datos respecto de la distribución geográfica de los 355 funcionarios subalternos del cuadro orgánico del PMA.

<sup>11</sup> Algunas organizaciones facilitaron estimaciones.

### Anexo III

#### Lista de donantes<sup>12</sup>

1. Alemania
2. Arabia Saudita
3. Australia<sup>13</sup>
4. Austria
5. Bélgica
6. Canadá
7. Dinamarca
8. Emiratos Árabes Unidos
9. España
10. Estados Unidos de América
11. Finlandia
12. Francia
13. Grecia
14. Irlanda
15. Islandia
16. Italia
17. Japón
18. Kuwait
19. Liechtenstein
20. Luxemburgo
21. Mónaco
22. Nigeria
23. Noruega
24. Organización Internacional de la Francofonía<sup>14</sup>
25. Países Bajos
26. Polonia
27. Portugal
28. Reino Unido
29. República Checa
30. República de Corea
31. Sudáfrica
32. Suecia
33. Suiza

---

<sup>12</sup> Donantes que realizan contribuciones a los programas para funcionarios subalternos del cuadro orgánico de una o más organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

<sup>13</sup> Dejó de participar en 2004; se están celebrando conversaciones para que reanude su participación.

<sup>14</sup> Actualmente ha suspendido su participación en el programa.

Anexo VI

PANORAMA GENERAL DE LAS MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTAR LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES  
EN RELACIÓN CON LAS RECOMENDACIONES DE LA DCI  
JIU/REP/2008/2

	Resultados proyectados	Junta de los jefes ejecutivos	Naciones Unidas, sus fondos y programas											Organismos especializados y OIEA												
			Naciones Unidas*	UNCTAD	ONUDD	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMC	OIEA
Informe	Para adopción de medidas	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X									X
	Para información				X					X						X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Recomendación 1	a		L																							
Recomendación 2	d		L																							
Recomendación 3	e		L																							
Recomendación 4	e		E		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E								E
Recomendación 5	g		E		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E								E
Recomendación 6	g	E																								
Recomendación 7	c	E																								
Recomendación 8	d		E		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		E								E

**Explicación:** L: Recomendación con miras a la adopción de una decisión por el órgano legislativo.

E: Recomendación con miras a la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.

□: La recomendación no requiere que esta organización adopte medidas.

**Repercusiones proyectadas:** a) mejora de la rendición de cuentas; b) difusión de las buenas prácticas; c) mejora de la coordinación y de la cooperación; d) mejora de los controles y del cumplimiento; e) mejora de la eficacia; f) importantes economías; g) mejora de la eficiencia; o) otras repercusiones.

\* Abarca todas las entidades que se indican en el documento ST/SGB/2002/11, distintas de la UNCTAD, la ONUDD, el PNUMA, la ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.

-----