

**OFICINA DEL OMBUDSMAN CONJUNTO  
PNUD/UNFPA/UNICEF/UNOPS**

**Informe sobre la labor de la Oficina correspondiente al período comprendido entre el  
1º de enero y el 31 de diciembre de 2006**

*Trabajar juntos para encontrar soluciones*

**Febrero de 2007**

## Índice

	<i>Página</i>
Introducción .....	3
I. Sinopsis de la labor de la oficina en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2006 .....	7
A. Casos .....	7
B. Visitas sobre el terreno .....	8
C. UNICEF: el primer año y la experiencia conjunta .....	8
II. Observaciones y recomendaciones sobre las principales causas de conflicto en el lugar de trabajo presentadas al Ombudsman .....	9
A. Abuso de poder y cuestiones de gestión .....	9
B. Gestión del cambio y reestructuración del perfil de puestos .....	13
C. Procesos de contratación .....	14
D. Gestión de la actuación profesional y comunicación de resultados .....	16
E. Gestión de los contratos .....	17
F. Otras causas de conflicto .....	17
III. Otras observaciones .....	23
A. Independencia de la Oficina del Ombudsman Conjunto .....	23
B. Seguimiento de las recomendaciones del Ombudsman Conjunto .....	25
C. Gestión de recursos humanos .....	25
D. Asociaciones del personal .....	27
E. Procesos de investigación .....	29
F. Cuestiones previstas en la quinta reunión anual de los ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods .....	29
G. Cooperación interinstitucional: experiencia obtenida con el programa del Banco Mundial relativo a los asesores sobre el respeto debido en el lugar de trabajo .....	30
Anexo I Estadísticas correspondientes al período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2006 de funcionarios del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS que se pusieron en contacto con el Ombudsman .....	32
Anexo II Plan de acción redactado en la quinta reunión anual del ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods, celebrada en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en Roma, los días 28 y 29 de septiembre de 2006 .....	48

## Introducción

El informe de las actividades de la Oficina del Ombudsman Conjunto correspondiente al período comprendido entre el 1° enero y el 31 de diciembre de 2006 abarca varios acontecimientos importantes.

*Primero*, se llevó a cabo la ampliación de la Oficina que, tras la designación de la Ombudsman Adjunta el 1° de abril de 2006, empezó a ofrecer servicios al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), además del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los fondos asociados (el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y los Voluntarios de las Naciones Unidas), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina de Servicios para Proyectos (UNOPS).

*Segundo*, se registró un marcado incremento de la cooperación interinstitucional entre los ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods, que rendirá fruto de diferentes maneras, entre las cuales la más importante será un enfoque que adoptarán varias organizaciones para reforzar los sistemas alternativos de solución de controversias en los países.

*Tercero*, la Oficina logró introducir un componente de mediación entre los servicios que ofrece, que conlleva por ejemplo la realización de seminarios y talleres sobre este asunto, gracias a la participación de una distinguida profesora de Derecho especializada en mediación que ha pasado sus semestres sabáticos en la Oficina del Ombudsman Conjunto.

*Cuarto*, el Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas concluyó su informe que la Asamblea General examinará en la continuación de su período de sesiones, en el primer trimestre de 2007. El Grupo expuso razones sólidas para reforzar la función de los ombudsman en todo el sistema, por considerar que la Oficina del Ombudsman es la que más promesas encierra como institución alternativa viable e integrada de solución de controversias (párr. 39). El Grupo también rindió tributo a la labor de la Oficina Conjunta, cuyo informe correspondiente al año que terminó en diciembre de 2005 era, según señaló, un valioso ejemplo del papel proactivo del Ombudsman (párr. 43, nota al pie de página 16). Es en el mismo espíritu que los ombudsman presentan este informe a los jefes ejecutivos y al personal de las organizaciones a las que prestan servicios.

La Oficina del Ombudsman Conjunto constituye para todas las personas empleadas por el PNUD y los fondos asociados (el FNUDC, el UNIFEM y los Voluntarios de las Naciones Unidas), el UNFPA y la UNOPS, sin importar su situación contractual, un medio independiente, objetivo y confidencial para examinar sus reclamaciones con el objetivo de alcanzar una solución oficiosa aceptable para todas las partes. En particular, la Oficina tiene interés en seguir activamente las sugerencias relativas a un mayor uso del mecanismo de los ombudsman que hagan algunos directores regionales y las asociaciones y consejos del personal. Estas sugerencias se basan en la comprensión de que a la Oficina se transmite una gran cantidad de información muy útil como un medio objetivo y proactivo de resolver los conflictos en sus etapas iniciales. Cuando todos los involucrados en un conflicto señalado a la atención de un ombudsman dan muestras de buena voluntad, se convierten en parte de la solución y con ello refuerzan de

hecho a la organización al asumir esa solución como propia. Los ombudsmen desean agradecer a todos cuantos participaron de esta manera y lograron una solución equitativa a problemas en apariencia insolubles con lo cual restablecieron la confianza en la organización y reencauzaron energía, tiempo y recursos hacia vías más productivas.

A nivel organizativo, sobre la base de las observaciones hechas en el desempeño de sus funciones, los ombudsmen presentan recomendaciones al personal directivo superior que tienen por objeto evitar la recurrencia de los conflictos. Los ombudsmen pueden ser, por consiguiente, poderosos agentes de un cambio positivo y dinámico en una organización. Pese a las reiteradas afirmaciones públicas de los jefes ejecutivos de que a los funcionarios les asiste el derecho de consultar a la Oficina del Ombudsman Conjunto, los ombudsmen lamentan tener que señalar a la atención de la comunidad interinstitucional el hecho de que algunos directores siguen tratando de impedir que los miembros del personal consulten a un ombudsman. Para ello se valen de diferentes recursos: amenazan a quienes se ponen en contacto con ellos que su acción tendrá repercusiones en su carrera; toman represalias, que en ocasiones adoptan formas difíciles de confirmar, contra los que se han puesto en contacto con los ombudsmen y así disuaden a otros de que lo hagan; y consignan observaciones negativas en las evaluaciones de la actuación profesional. En este contexto, los ombudsmen señalan que en su mandato figura una advertencia específica contra las represalias.

Con el fin de que los ombudsmen cumplan los dos aspectos de su mandato, es decir, examinar reclamaciones individuales y formular recomendaciones institucionales, es necesario que se satisfagan dos criterios básicos. Por una parte, el personal debe tener un conocimiento pleno y realista de las posibilidades que ofrece la Oficina del Ombudsman Conjunto y, por la otra, los jefes ejecutivos deben responder, y demostrar que responden, al informe y las recomendaciones que les presenten los ombudsmen. Como es lógico, con esto no se pretende sugerir de ninguna manera que alguna de las partes esté obligada a aceptar cualquiera de las recomendaciones de los ombudsmen. Para reiterar una cuestión planteada en el informe correspondiente a 2005, es indispensable que toda recomendación que presente el ombudsman, de conformidad con su mandato, se perciba como una aportación al proceso de resolver problemas sistémicos que el ombudsman defina mediante su labor.

La Oficina del Ombudsman Conjunto sigue ayudando a encontrar soluciones mutuamente aceptables a la mayoría de los casos individuales que se señalan a su atención, como lo muestran las estadísticas (véase el anexo I), y publica artículos y entrevistas, así como un informe anual sobre su trabajo.

El sitio web de la Oficina (<http://www.jointombudsperson.org>), de alcance interinstitucional, está disponible desde los sitios internos y externos de las organizaciones y en él se proporciona información oportuna y enlaces útiles en lo relativo a la función del Ombudsman. Entre otras medidas destinadas a alentar al personal en general a mantenerse informado sobre esta función, se cuentan las visitas a las oficinas en los países y a las dependencias de la sede. Siempre que un ombudsman visita una oficina, hace una presentación sobre su labor y toma providencias para que haya tiempo suficiente para una sesión de preguntas y respuestas. Como es natural, en un foro público nunca se examinan casos individuales. A los miembros del personal se les brinda la oportunidad de consultar

al ombudsman sobre cualquier motivo de preocupación. Como cuestión de práctica y en aras de la confidencialidad, es posible celebrar reuniones en lugares fuera de las oficinas en los países.

Con todo, la Oficina del Ombudsman Conjunto no puede seguir funcionando según lo previsto y de conformidad con su mandato si no hay una respuesta adecuada y oportuna al informe y las recomendaciones que se presenten a los jefes ejecutivos. El informe correspondiente a 2005 fue presentado en enero de 2006 al PNUD, el UNFPA y la UNOPS. No hubo ningún acuse de recibo del informe hasta algunos meses después. Las atribuciones son muy claras: “El Ombudsman elaborará un informe anual en el que se tengan en cuenta el tipo y el número de reclamaciones atendidas y formulará asimismo recomendaciones sobre cambios de políticas y procedimientos, en particular cuando el problema se haya exacerbado por cuestiones sistémicas”. No es posible sobrevalorar la repercusión de un mensaje general de un jefe ejecutivo dirigido al personal en el que se subraye la importancia atribuida a la labor de la Oficina del Ombudsman Conjunto y se destaquen las recomendaciones contenidas en su informe. Este tipo de mensaje sienta una base sólida para la eficacia sostenida de la Oficina. La falta de atención al informe y a sus recomendaciones puede socavar la credibilidad de la Oficina y desalentar el uso de sus servicios por parte del personal, además de que entraña impunidad para quienes no observan el código de conducta de la administración pública internacional en la clase de situaciones que el Ombudsman ha señalado a la atención de los jefes ejecutivos. Los jefes ejecutivos del UNFPA y de la UNOPS emitieron un mensaje general en apoyo de la labor de la Oficina, por el que transmitieron el informe a todo el personal y pusieron de relieve las conclusiones significativas. Aunque los ombudsman presentaron el informe a los integrantes del equipo directivo superior del PNUD y lo examinaron con ellos, no se envió ningún mensaje general al personal del PNUD.

Al tomar con extrema seriedad el mandato de contribuir al logro de una mayor eficiencia y eficacia en los planos organizativo y operacional, y habida cuenta de que la información y las recomendaciones que figuran en el informe son el resultado de lo que se ha observado y de la interacción con los funcionarios y el personal directivo de todas las categorías y en todas las regiones geográficas, los ombudsman esperan con interés una pronta respuesta del Administrador y de los Directores Ejecutivos.

De conformidad con el mandato establecido desde su creación, la Oficina del Ombudsman Conjunto responde a solicitudes de servicio en forma oportuna conforme se reciben. Cuando, en opinión de los ombudsman, es necesario responder con mayor celeridad de lo habitual, cabe fijar algunas prioridades. Todas las solicitudes se tramitan del mismo modo y no se clasifican de acuerdo con las organizaciones de las que proceden; en realidad, las cuestiones señaladas a la atención de los ombudsman son comunes a las cuatro organizaciones y a los fondos y programas asociados. Además, las cuestiones son sorprendentemente similares en todo el sistema de las Naciones Unidas, como se desprende de la sección relativa a las actividades de los mediadores y ombudsman del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods (véase la sección III.F).

¿Cuáles son esas cuestiones? Como ha ocurrido en los cuatro períodos precedentes sobre los que se ha informado, el abuso de poder encabeza la lista. Es lamentable que en organizaciones que son de naturaleza humanitaria haya

demasiados casos de estilos inadecuados de gestión, de estilos que van contra las normas del código de conducta de la administración pública internacional. En informes anteriores se han señalado los efectos extremadamente perjudiciales de esta incapacidad para estar a la altura de dichas normas. Mientras que los ombudsmen son muy conscientes de que muchos nuevos funcionarios disfrutaban de una relación profesional gratificante, es, no obstante, un motivo de inquietud escuchar a jóvenes miembros del personal manifestar su desilusión por la forma en que se les trata, y ver que procuran irse lo antes posible, llevando consigo su desilusión con las Naciones Unidas por la experiencia vivida. No es menos perturbador oír que algunos funcionarios con muchos años de servicio sienten que se les ha tratado con falta de dignidad. A pesar de los incidentes de estilos de gestión sumamente inaceptables que se han señalado a la atención de la Oficina del Ombudsman Conjunto durante el período objeto de examen, la entrega a los ideales de las organizaciones por parte del personal con el que los ombudsmen han interactuado ha permanecido, en términos generales, inquebrantable. Por ello resulta más lamentable aun que las personas con un compromiso tan profundo de servir a las Naciones Unidas reciban tan mal trato.

Entre otras cuestiones que se abordan en el informe conviene mencionar las complejidades contractuales, las cuestiones generales de gestión, incluida la gestión del estrés, las cuestiones derivadas de los sistemas de evaluación, la contratación y la reestructuración del perfil del puesto. Por vez primera, el informe cuenta también con una sección de “previsiones” (III.F), en que se examinan las cuestiones que pueden señalarse a la atención de la Oficina del Ombudsman Conjunto.

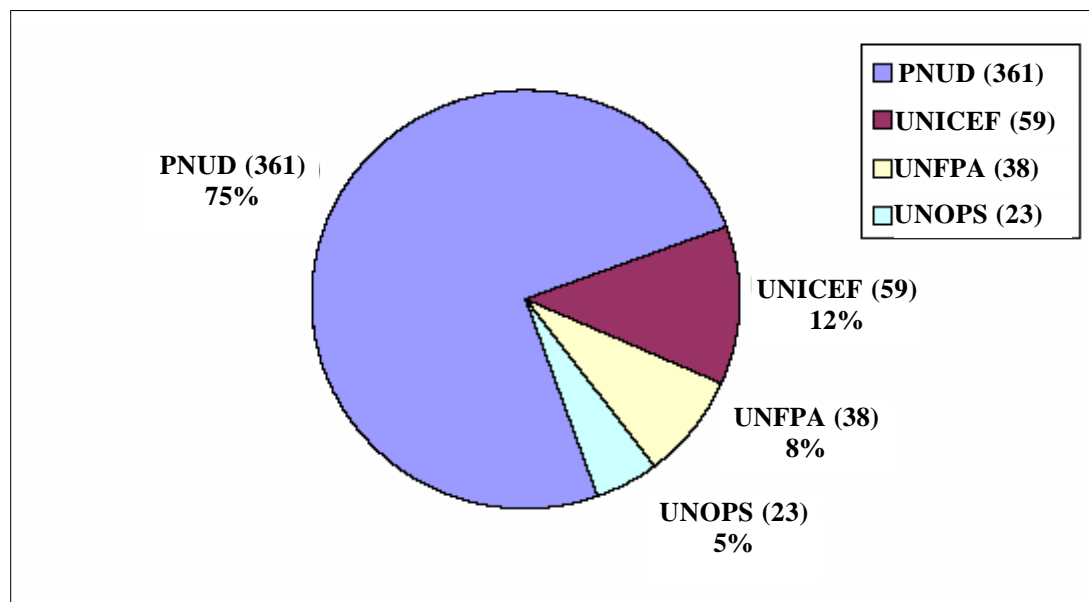
En muchos sentidos, los casos referidos a la Oficina del Ombudsman Conjunto en el curso del último año han sido motivo de una preocupación más profunda que en años anteriores. Esto quizá se explique por la gravedad de las consecuencias, quizá porque los casos se notificaron por otros conductos sin que se tomara ninguna medida y el personal, al no saber qué otra cosa hacer, terminó por ponerse en contacto con los ombudsmen, pero quizá también porque se está difundiendo el mensaje de que toda persona que trabaje para las Naciones Unidas puede esperar que se le trate con equidad, justicia y dignidad. Si se alcanza este objetivo, se creará un lugar de trabajo más armónico y más efectivo, un lugar de trabajo que permita a las organizaciones lograr las metas que se hayan fijado.

## I. Sinopsis de la labor de la oficina en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2006

### A. Casos

#### Oficina del Ombudsman Conjunto

Casos recibidos en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2006



*Nota:* En este gráfico no se indica el tiempo ni los recursos invertidos en los casos.

1. Durante el período que se examina, la Oficina del Ombudsman Conjunto tramitó un total de 481 casos. En el anexo I se ofrece información desglosada.
2. Las cuestiones señaladas a la atención de la Oficina se dividen en ocho categorías principales:

- Problemas interpersonales;
- Abuso de poder, incluido un estilo de gestión abusivo, una atmósfera de temor en la oficina, decisiones arbitrarias y violaciones de las normas de conducta de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI);
- Ascensos, clasificaciones y conversiones de puestos;
- Separación del servicio, incluidas las reclamaciones en relación con la reestructuración del perfil del puesto, la rescisión del contrato, la no contratación o la reasignación;
- Cuestiones relacionadas con la actuación profesional;
- Condiciones contractuales y de trabajo, incluidas las condiciones del contrato, cambio de contrato, sueldo inicial, equilibrio entre el trabajo y la vida privada, licencias y condiciones físicas;

- Cuestiones relacionadas con los derechos, incluidas las relativas a las pensiones, los subsidios y las prestaciones;
- Procesos financieros, jurídicos y disciplinarios, incluidos el despido, el fraude y el mal uso de fondos.

Se incluye asimismo una novena categoría de cuestiones distintas de las enumeradas *supra*.

*Nota:* Hubo un número relativamente pequeño de problemas interpersonales entre pares, que con frecuencia son un indicio de un lugar de trabajo con dificultades. En cambio, fueron mucho más numerosos los problemas interpersonales entre supervisor y persona supervisada. Aunque puede haber verdaderos desacuerdos entre un supervisor y la persona supervisada en relación con cuestiones profesionales que pueden traducirse en problemas interpersonales, los ombudsmán observaron que, en muchos casos, se podrían haber evitado los problemas interpersonales entre supervisor y persona supervisada mediante la aplicación de técnicas de gestión más idóneas.

## **B. Visitas sobre el terreno**

3. En respuesta a cuestiones graves señaladas a su atención, los ombudsmán visitaron 11 oficinas en los países durante el período que se examina. Elogiaron mucho las medidas proactivas adoptadas en algunas de esas oficinas para promover formas alternativas de solución de controversias; las soluciones equitativas e inmediatas de los conflictos en el lugar de trabajo sólo pueden redundar en el reforzamiento de la oficina.

## **C. UNICEF: el primer año y la experiencia conjunta**

4. La Oficina del Ombudsman Conjunto ha brindado una oportunidad única para consolidar los conocimientos técnicos especializados de la Oficina con el fin de abordar los problemas de manera sistémica en las cuatro organizaciones y en los fondos y programas asociados. En el período breve transcurrido ya ha sido posible realizar análisis comparativos de la manera tan diferente en que las cuatro organizaciones se ocupan de diversas cuestiones, a pesar de las políticas uniformes de las Naciones Unidas.

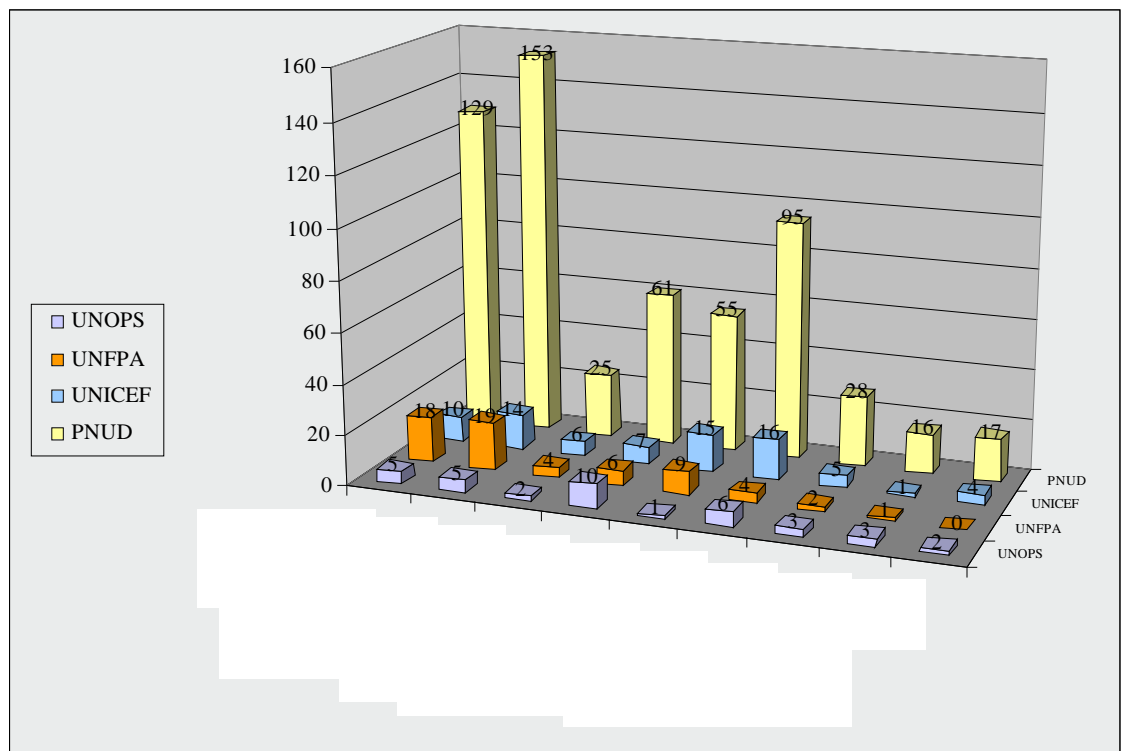
5. Una dificultad importante para la Oficina del Ombudsman Conjunto radica en las variadas interpretaciones y la aplicación desigual de políticas y normas por parte de las organizaciones, y en ocasiones aun dentro de una misma organización. Las diferencias en la aplicación de los instrumentos de evaluación de la actuación profesional que utilizan las organizaciones constituyen otro escollo. La evaluación de los resultados y la competencia (RCA) en el PNUD, el mecanismo de evaluación del rendimiento (PAD) en el UNFPA, la evaluación del examen de la actuación profesional (PRA) en la UNOPS y el informe de evaluación de la actuación profesional (PER) en el UNICEF se gestionan de diferentes maneras pese a que en su administración participan comités con una estructura similar. Este tipo de dificultades subraya la necesidad de que se desplieguen esfuerzos más serios y deliberados por armonizar la aplicación de las normas en el plano interinstitucional de modo que las cuestiones similares sean resueltas en forma consistente.



6. Un segundo desafío ha consistido en responder a una demanda generalizada de que exista un punto de contacto preliminar para el personal sobre el terreno que le permita tener acceso al sistema oficioso. Este punto de contacto común proporcionaría información y apoyo apropiado y respondería a las inquietudes con toda la rapidez y eficacia posibles. Este nivel adicional también serviría como proceso inicial de preselección para que los asuntos más complejos se canalizaran directa y rápidamente a la Oficina del Ombudsman Conjunto.

7. Esta necesidad, expresada en un primer momento en el Consejo del Personal y en la División de Recursos Humanos del UNICEF, fue retomada después por algunas oficinas del PNUD así como por otras organizaciones (véase la sección I.B). Actualmente se trata de atenderla mediante la creación y capacitación de un grupo apropiado de funcionarios, según se expone con mayor detalle en la sección III.G.

## II. Observaciones y recomendaciones sobre las principales causas de conflicto en el lugar de trabajo presentadas al Ombudsman



### A. Abuso de poder y cuestiones de gestión

#### Abuso de poder

8. En el informe anual anterior, la Oficina del Ombudsman Conjunto también hizo hincapié en el problema del abuso de poder por el personal directivo, dio algunos detalles sobre la manera en que se manifestaba y propuso ciertas soluciones.

Por desgracia, es preciso reiterar este año que el problema sigue siendo grave y generalizado. Además, como se señala en la introducción del presente informe, no todas las organizaciones han tenido en cuenta las recomendaciones formuladas en 2006.

9. El abuso de poder existe en muchas oficinas en los países lo mismo que en dependencias en la sede y consiste en intimidar; gritar y vociferar; humillar al personal frente de terceros; adoptar decisiones arbitrarias en lo referente a tareas, contratos, evaluaciones de la actuación profesional, recomendaciones de ascensos y puestos; reestructurar con frecuencia los perfiles de los puestos; crear una atmósfera de temor en que el personal tiene miedo a expresar sus opiniones; y amenazar con represalias si el personal protesta de algún modo.

10. Todas estas modalidades de comportamiento constituyen una forma de acoso. Aunque hay un procedimiento oficial para que el personal pueda acusar por esa razón a un director, la Oficina del Ombudsman Conjunto estima que no están dispuestos a entablarlo muchos funcionarios, incluso algunos que se ponen en contacto con el Ombudsman. Son muchas las razones que explican esa falta de disposición, por ejemplo, el período prolongado que requiere el proceso, durante el cual el personal tiene que seguir trabajando en un entorno difícil con el presunto autor del acoso; la dificultad de demostrar que hay acoso; una percepción de que el proceso no es imparcial y que favorece a la persona acusada de acoso; la falta de pruebas de la eficacia del proceso; y la aparente recompensa del personal directivo superior del que se sabe que ha incurrido en abuso de poder y que sigue siendo objeto de reasignaciones y ascensos en el escalafón.

11. Aun en situaciones en que se ha llevado a cabo una investigación de acoso y se ha declarado a un director culpable de abuso de poder, puede que las organizaciones no controlen las consecuencias como es debido. Son pocas las personas que efectivamente han sido sancionadas por acoso; más bien a algunas se les ha permitido renunciar con prestaciones completas. Además, apenas si se ha tratado de hacer algo para restablecer la moral tras un caso de abuso. Se considera, en cambio, que los problemas son casos psicológicos individuales (para los que se podría requerir orientación profesional) y no tanto problemas generales de gestión que tienen que ver con la restauración de una atmósfera de confianza mutua dentro de una oficina.

12. Por otro lado, se debe reconocer que cuando a un ombudsman se le presenta información sobre el comportamiento abusivo de algunos funcionarios de categoría superior, a menudo esa información ya se conoce en los más altos niveles. En algunos casos, este comportamiento se ha percibido durante muchos años, pero no se sanciona a la persona debido a otras presuntas cualidades, como en las esferas de recaudación de fondos o de ejecución de proyectos. En su informe anual anterior, la Oficina del Ombudsman Conjunto recomendó que las evaluaciones de la actuación profesional de todos los directores deberían basarse en su gestión, y que a un director del que se supiera que abusaba de su poder siempre se le debería otorgar una calificación no satisfactoria, independientemente de sus logros en otras esferas. Hay pocas pruebas de que se esté siguiendo esta recomendación. Parece que en algunas organizaciones se da escasa prioridad a las aptitudes administrativas a la hora de evaluar al personal de categoría superior o de reasignarlo a otras funciones.

13. Otra manifestación más del abuso de poder es la del favoritismo, práctica por la que los directores de categoría superior efectúan nombramientos que no se ajustan

a los procedimientos. Esto sucede a nivel de la sede y en las oficinas en los países, y da lugar a una falta generalizada de confianza en la equidad y objetividad de los procesos relacionados con los nombramientos.

14. Si el ombudsman descubre casos de abuso de poder y pone sobre aviso al personal directivo superior, es indispensable que la organización responda con rapidez y contundencia mediante un examen de la gestión de conformidad con un protocolo estricto para el que debe proporcionarse la capacitación apropiada. Es necesario contar con una lista de consultores adecuados compuesta de antiguos funcionarios con un excelente historial administrativo. Una vez que el ombudsman dé la voz de alarma, se deberá enviar a la mayor brevedad a un equipo de tres personas encargadas del examen de la gestión, a las que el ombudsman habrá informado perfectamente del asunto. Si en el curso del examen de la gestión se descubre que en efecto existe abuso de poder, habrá que separar de inmediato al director del lugar de destino y otorgarle una licencia remunerada hasta tanto se tome una decisión sobre futuras asignaciones y responsabilidades. Un director abusivo que permanece en su puesto puede causar un deterioro mayor aún del entorno de trabajo.

15. Es posible adoptar medidas rápidas y efectivas contra los directores que abusan de su poder, como ha quedado demostrado en un muy reducido número de casos registrados en el período objeto de examen. Los ombudsmen alientan a las organizaciones a que incrementen las medidas de esta índole.

### **Recomendaciones**

**Muchas de las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman Conjunto relacionadas con el abuso de poder figuran en su informe anterior, pero siguen siendo válidas y se deberían tener en cuenta.**

**Todos los jefes de dependencias recién nombrados deberían recibir capacitación y orientación sobre gestión.**

**El examen del desempeño de todos los directores debería basarse en su capacidad de gestión, y toda prueba de abuso de poder debe dar por resultado una calificación no satisfactoria, sin importar los logros en otras esferas. Asimismo, los grupos de impugnación deberían ser más conscientes del papel central que desempeña la capacidad de gestión y de la necesidad de disuadir de la manera más enérgica posible el comportamiento abusivo al efectuar una evaluación justa de la actuación profesional.**

**En las situaciones posteriores a los casos de abuso, la propia organización debe asumir la responsabilidad por el quebrantamiento de la confianza mutua y tratar de restaurar la moral y un funcionamiento colectivo.**

**Con el fin de reducir el grado de escepticismo en torno a los nombramientos, es fundamental que se sigan los procedimientos en todos los casos, y que las pruebas de favoritismo se sancionen como un aspecto del abuso de poder.**

### **Cuestiones de gestión**

16. La Oficina del Ombudsman Conjunto ha recibido un gran número de quejas que reflejan una variedad de deficiencias de gestión en todas las organizaciones. En

varias oficinas, cuando se han definido “nuevas direcciones”, los procesos no siempre se comunican ni se entienden con claridad porque con frecuencia no ha habido un intercambio de opiniones institucional y transparente con el personal. La necesidad de sentirse partícipe e incluido fue un tema recurrente en las quejas enviadas directamente por los funcionarios a la Oficina Conjunta o fue expresada a los ombudsmen durante sus visitas a las oficinas en los países. Las decisiones se comparten en el último minuto, esto es, cuando ya se han adoptado.

17. Un hecho particularmente alarmante ha sido ver que las oficinas se transforman en “sombras” de lo que fueron, según algunos funcionarios, luego de que se ha producido un cambio de director. Una estrategia característica es que no se renuevan los contratos y que la comunicación de esta información se retiene hasta muy poco tiempo antes de la fecha de renovación. Esto se puede justificar mediante la cláusula de que los contratos no conllevan expectativas de renovación y expiran sin previo aviso. Algunos directores logran marginar o humillar al personal con sus prácticas y estilo de gestión, como ya se ha señalado. Se han dado casos en que al personal con contratos en que no está prevista la acumulación de días de licencia no se le han autorizado vacaciones durante su período contractual. Como no es posible obtener una remuneración por la licencia acumulada, el dedicado personal se encuentra, al término de su asignación, con que ha perdido la oportunidad de aprovechar un derecho laboral que le corresponde, lo que deja en los antiguos funcionarios opiniones extremadamente negativas de las Naciones Unidas como empleador. Se llevan entonces la impresión de que una organización consagrada a ideales elevados, pero que fracasa a la hora de aplicarlos a su trato del personal, es culpable de hipocresía.

18. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas necesitan buenos directores que simultáneamente sean capaces de impartir liderazgo, administrar el personal, supervisar la excelente ejecución y los resultados de los programas y ayudar a sus organizaciones a competir en un entorno en rápida evolución. Las cuatro organizaciones a las que presta servicio la Oficina del Ombudsman Conjunto necesitan asegurarse de que ésta sea una norma mínima aceptable para los directores del futuro, ya que la imagen de todas las organizaciones queda reflejada en los directores que las representan.

19. Una prioridad principal de todas las organizaciones es la de atraer y retener a los jóvenes. Como se señala en la introducción del presente informe, resulta irónico que, durante el período que se examina, algunos jóvenes miembros del personal hayan manifestado su decepción por el trato deficiente de los directores y por la aparente falta de ética y de valores básicos entre ellos.

20. Como es lógico, no en todas las oficinas se manifiesta el tipo de actuación profesional del personal directivo que se ha subrayado en los párrafos precedentes. De hecho, durante su interacción con un cierto número de directores en la sede y en las oficinas en los países, la Oficina del Ombudsman Conjunto se ha sentido alentada por las excelentes aptitudes administrativas desplegadas. Complace en particular a los ombudsmen que algunos funcionarios de categoría superior en la sede y en las oficinas en los países, como también miembros de las asociaciones del personal, hayan expresado el deseo de beneficiarse de los servicios de la Oficina sobre una base más estratégica y proactiva. Aunque, por su propia naturaleza, la Oficina del Ombudsman Conjunto no puede ser miembro integrante de ningún equipo de tareas sobre gestión, ciertamente puede seguir señalando las deficiencias

de gestión que se le comuniquen y, a partir de las quejas recibidas, formular recomendaciones sobre el camino a seguir.

### **Recomendaciones**

**En el informe anual anterior figuran varias recomendaciones sobre la selección, capacitación y supervisión de la actuación profesional de los directores. Esas recomendaciones siguen siendo válidas y los ombudsmen las reiteran.**

**Las organizaciones deberían examinar con mayor atención la manera en que seleccionan y capacitan a los dirigentes. Esta necesidad adquiere mayor importancia aún dado que, en la actualidad, las organizaciones a las que presta servicio la Oficina del Ombudsman Conjunto parecen interesadas en modificar la dirección y el contenido de sus programas. El enfoque adoptado por el UNICEF con respecto a la capacitación de dirigentes contiene elementos que pueden ser de utilidad e interés para otras organizaciones. Todas ellas deberían estar preocupadas igualmente por la gestión apropiada de los recursos humanos.**

## **B. Gestión del cambio y reestructuración del perfil de puestos**

21. La Oficina del Ombudsman Conjunto reconoce que las organizaciones tienen que adaptarse a un entorno externo en evolución y que puede resultar necesario efectuar modificaciones internas en ese contexto cambiante. Sin embargo, la Oficina ha constatado que con demasiada frecuencia, al amparo de una gestión del cambio, se han llevado a cabo distintas formas de reestructuración de los recursos humanos que han culminado en cambios contractuales precipitados y arbitrarios y, a veces, en la rescisión de contratos de funcionarios, muchos de los cuales están próximos a la edad de jubilación y algunos han sido evaluados, hasta la rescisión de sus contratos, como funcionarios de alto rendimiento. La Oficina también es consciente de que la reestructuración del perfil de un puesto se utiliza indebidamente como herramienta de gestión para hacer frente a una actuación profesional individual deficiente; en opinión de los ombudsmen, la actuación profesional deficiente debería abordarse con los mecanismos apropiados disponibles.

22. Los ombudsmen son conscientes de que algunos directores siempre otorgan una buena calificación a algunos funcionarios al evaluar su actuación profesional, siendo que la realidad puede ser otra (un defecto administrativo, en opinión de los ombudsmen, por el que deberían responder los directores). Sin embargo, si la buena actuación profesional de un funcionario ha sido genuina, resulta difícil entender la razón por la que las organizaciones prescindan de una persona en la que han invertido tiempo, dinero y recursos y proponen en cambio que se contrate a un candidato que quizá no haya sido sometido a prueba y carezca de experiencia con la esperanza de que con ello mejorará la eficacia. Los ombudsmen estiman que las organizaciones necesitan contratar y buscar activamente funcionarios muy competentes con la experiencia apropiada y con conocimientos especializados actuales. Para lograrlo, tienen que estudiar con atención los cambios deseados, determinar los perfiles que se necesitan para garantizar que los cambios en última instancia producirán resultados más positivos y decidir si la mejora apropiada de

algunas aptitudes del personal no sería una alternativa igualmente viable de una contratación externa.

23. El reajuste se ha traducido con frecuencia en la remoción de personas contratadas por un jefe de oficina anterior. Pueden resultar afectados incluso los funcionarios con mucha antigüedad. Esto crea un estado de turbulencia e inestabilidad y hace sumamente probable que incluso los funcionarios aptos se encuentren con que invierten más tiempo en planificar su siguiente paso y menos en mejorar la eficacia de la oficina. Además, parece contradecir la estrategia de mantener a los miembros del personal en sus puestos durante algunos años para ayudarlos a perfeccionar su competencia profesional y adquirir una experiencia que tenga consecuencias tangibles en la ejecución de los programas. Muchos funcionarios se han puesto en contacto con la Oficina del Ombudsman Conjunto para expresar preocupación por su futuro profesional y por la renovación de sus contratos en medio de una proliferación de actividades de reajuste en una oficina. En ese entorno, la búsqueda de la excelencia seguramente quedaría seriamente entredicho.

24. Una planificación general de la fuerza de trabajo ayudaría a determinar efectivamente las necesidades a corto y a más largo plazo de las oficinas. Concediendo que algunas de las necesidades a corto plazo pueden convertirse en necesidades a más largo plazo, parece, con todo, que durante el período abarcado por el presente informe se han registrado demasiadas actividades aleatorias y caprichosas de reajuste o reestructuración del perfil de los puestos. Es difícil entender el motivo por el que, en varias oficinas, tan pronto como se ha ido un jefe de oficina, el siguiente inicia, casi de manera automática, un proceso de reestructuración. ¿Son tan volátiles los problemas relacionados con la pobreza y el desarrollo que casi cada tres años las oficinas tienen que abordarlos de diferente manera y, como resultado de ello, se requiere un perfil totalmente distinto de la plantilla?

### **Recomendaciones**

**La frecuencia con que se realiza una reestructuración del perfil de los puestos debería ser objeto de una mayor vigilancia y rigor, fijándose un intervalo mínimo que fuera necesario observar antes de que la reestructuración pudiera repetirse en la misma dependencia.**

**El personal directivo debería examinar con atención las propuestas de reajuste y reestructuración del perfil de los puestos para asegurarse de que los cambios propuestos efectivamente condujeran a una mayor eficiencia en la ejecución de los programas y el desempeño de las oficinas.**

**La reestructuración no debería servir de pretexto en circunstancia alguna para aplicarla a personas en concreto.**

**Debería aclararse la nomenclatura y prepararse una lista de comprobación para indicar al personal exactamente qué entrañaría el proceso.**

### **C. Procesos de contratación**

25. Las prácticas de contratación y separación del servicio han constituido otra esfera de acción para la Oficina del Ombudsman Conjunto. Varios casos presentados durante el período objeto de examen tenían que ver con la contratación. Un aspecto

esencial en la mayoría de ellos era la inquietud que suscitaba la transparencia, la objetividad y, en última instancia, la equidad de los procesos. Había una tendencia muy evidente en todas las organizaciones, aunque los procesos puedan haber variado: los funcionarios con muchos años de servicio, muchos de ellos próximos a la jubilación, y algunos funcionarios de contratación nacional sentían que a ellos iban dirigidos los procesos de contratación o la contratación vinculada a la reestructuración del perfil de los puestos que los directores emprendían.

26. Se expresaron serias dudas acerca de la consistencia de los criterios relativos a la elaboración de listas de selección y a las normas aplicadas en la contratación final. Por ejemplo, en algunos casos los funcionarios de los que constaba que siempre desempeñaban sus funciones en niveles sumamente aceptables, se encontraban con que, únicamente sobre la base de una entrevista, habían quedado eliminados de los procesos de contratación para ocupar puestos en que su actuación profesional había sido, durante decenios, satisfactoria o buena. En otros casos, el candidato seleccionado no reunía todos los criterios para el puesto, pese a lo cual se le consideraba el más idóneo. En otros más, los candidatos que resultaron excluidos con arreglo a los requisitos prevalecientes (mismos que no habían sido consignados por escrito y que, por consiguiente, podrían parecer arbitrarios) habrían resultado seleccionados en virtud de los requisitos introducidos poco después. Por otra parte, existe la percepción generalizada de que algunos puestos, aunque aparezcan en anuncios de vacantes, ya han sido destinados a un candidato en concreto. Los ombudsmen desean señalar que las Naciones Unidas deberían establecer las normas más altas para el proceso de contratación y tomar siempre en consideración el posible efecto devastador de las prácticas injustas.

27. En el informe anterior, se señaló a la atención de las organizaciones la existencia de organizaciones “híbridas” (es decir, una relación que algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas establecen con organismos no pertenecientes al sistema), y se formuló una recomendación en el sentido de que es necesario ejercer mayor supervisión para garantizar que todos los titulares de contratos de las Naciones Unidas sean parte en los procedimientos normales de planificación y evaluación del trabajo. Al reiterar esa recomendación, los ombudsmen desean poner sobre aviso al personal directivo de la necesidad de observar los procesos normales de contratación de las Naciones Unidas aun cuando el candidato seleccionado, pese a tener un contrato de las Naciones Unidas, pueda de hecho no estar trabajando para la propia organización sino para una organización “híbrida”.

28. Las prácticas señaladas en los párrafos precedentes parecen ser incompatibles con los principios establecidos, y existe el riesgo de que empañen la imagen de una organización que las apoya.

### **Recomendación**

**Todas las organizaciones deberían asignar la máxima prioridad a garantizar que una práctica equitativa rigiera la contratación de todas las personas que solicitaran empleo en las Naciones Unidas.**

## **D. Gestión de la actuación profesional y comunicación de resultados**

29. Pese a las políticas claramente definidas de gestión de la actuación profesional, esta esfera sigue siendo una fuente de conflicto en el lugar de trabajo. Hay demasiados directores que emplean la evaluación de la actuación profesional como arma y no como instrumento de gestión.

30. Durante el período objeto de examen, algunos supervisores no demostraron tener la capacidad para entablar un diálogo constructivo con las personas supervisadas. Esta carencia a menudo dio por resultado un conflicto prolongado que podría haberse evitado si el supervisor hubiera corroborado las críticas sobre la actuación profesional con ejemplos concretos e indicadores del comportamiento y la actuación profesional requeridos. Esta es una parte necesaria de la comunicación de los resultados de la actuación profesional. En algunos casos, los supervisores han señalado en las evaluaciones al respecto que los funcionarios (tanto los que tienen muchos años de servicio como los de contratación reciente) carecen de lo que las organizaciones describen como las competencias básicas y funcionales necesarias para el puesto, y por las que se les debería haber evaluado para obtener el puesto en primer lugar.

31. Se ha señalado a la atención de la Oficina del Ombudsman Conjunto que, en algunas oficinas en los países, el proceso de evaluación de la actuación profesional (RCA, PAD, PRA, PER), que está diseñado para poner de relieve una gestión interactiva e incluyente de la actuación profesional con una participación continua y una más completa rendición de cuentas de los directores, sólo se lleva a cabo al final del año. En opinión de la Oficina del Ombudsman Conjunto, es imprescindible que también se efectúe el examen de mitad de período. Éste ofrece a los directores la oportunidad de desempeñar eficazmente sus funciones relacionadas con la gestión de la actuación profesional, mientras que a los funcionarios les brinda la posibilidad de estar al tanto de las opiniones del director sobre sus respectivas actuaciones profesionales y, siguiendo las indicaciones constantes del director, de adoptar las medidas que aseguren una actuación satisfactoria. La ausencia de un examen de mitad de período puede conllevar el riesgo de una rescisión de contrato por no haber comunicación suficiente entre el director y el funcionario. La realización de un examen de mitad de período puede contribuir a disminuir este riesgo y ofrece al director la oportunidad de hacer un examen equilibrado de la actuación profesional.

32. Además, se ha comunicado a la Oficina del Ombudsman Conjunto que algunos supervisores hacen uso de evaluaciones “cerradas” a las que no pueden tener acceso los funcionarios interesados. En opinión de la Oficina del Ombudsman Conjunto, estas evaluaciones “cerradas” son incompatibles con un enfoque de gestión transparente y sujeto a rendición de cuentas, y no permiten que el funcionario cuestione los juicios que sean injustos o inexactos. No hay ninguna razón válida para dejar que los directores adopten este tipo de examen de la actuación profesional y, según la Oficina del Ombudsman Conjunto, se deberán suspender esas prácticas.

33. Por último, parece que las impugnaciones también se tramitan de diferente manera en las cuatro organizaciones. Algunas han establecido grupos que examinan con atención las evaluaciones y que en ocasiones revierten las observaciones no corroboradas o parciales de los supervisores. En otras, no obstante, los funcionarios no se benefician del mismo examen amplio y las impugnaciones son un simple trámite sin resarcimiento.



### **Recomendaciones**

Todas las organizaciones a las que presta servicio la Oficina del Ombudsman Conjunto deberían empeñarse de manera más sistemática en responsabilizar a los directores por la gestión oportuna y adecuada de la actuación profesional, y en supervisar su cumplimiento de las prácticas establecidas.

Se debería normalizar el sistema de impugnación de las evaluaciones de la actuación profesional en las cuatro organizaciones a las que presta servicio la Oficina del Ombudsman Conjunto.

## **E. Gestión de los contratos**

34. La Oficina del Ombudsman Conjunto ha recibido un gran número de solicitudes de información sobre prestaciones y derechos enviadas por funcionarios de todas las categorías, lo que demuestra la falta de confianza en la versión que les llega por los conductos oficiales, o la sensación de que los responsables no las tratarían con equidad. Una tendencia inquietante que se ha percibido en todas las organizaciones es que para llenar puestos de plantilla se pone en marcha un proceso de contratación y, una vez que ha quedado demostrado que existe interés y que mediante el proceso de entrevistas se han identificado candidatos idóneos, se ofrecen a éstos contratos de corto plazo o acuerdos de servicios especiales. Al término de esos plazos breves, puede rescindirse el contrato del nuevo funcionario. Esta es una práctica injusta y poco ética y no es probable que las organizaciones puedan atraer y retener así a funcionarios eficientes.

### **Recomendación**

**Las prácticas de contratación de los directores deberían ser objeto de una vigilancia más atenta para eliminar tácticas engañosas de contratación.**

## **F. Otras causas de conflicto**

### **1. Gestión del estrés**

35. Varias oficinas señalaron que el estrés era un problema constante. Hay que aplicar con mayor seriedad las políticas destinadas a promover un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida privada. Habida cuenta de los cambios constantes que se generan como consecuencia de las ferias de empleo y otras perturbaciones en el lugar de trabajo, a veces resultaba difícil determinar si el estrés guardaba relación con el volumen de trabajo, o si era provocado por el entorno en la oficina donde el cambio constante se había convertido en rutina. Los ombudsman, no obstante, han tomado conocimiento por conducto de varias fuentes de que la licencia por enfermedad atribuible al estrés inducido por el lugar de trabajo ha alcanzado cotas excesivamente altas.

### **Recomendación**

**El bienestar del personal debería tenerse seriamente en cuenta y no por simple fórmula, y habría que poner mayor empeño en definir y aplicar políticas sostenibles para alcanzar un equilibrio entre el trabajo y la vida privada.**

## **2. Derechos relacionados con actividades de duración limitada**

36. Como en años anteriores, la Oficina del Ombudsman Conjunto ha recibido una serie de casos provenientes de titulares de contratos de actividades de duración limitada tanto en la sede como en las oficinas en los países. Esos casos se centran tanto en la naturaleza de la modalidad de actividades de duración limitada como en los derechos conexos.

37. La Oficina del Ombudsman Conjunto observa que los titulares de contratos de actividades de duración limitada con frecuencia desempeñan funciones que normalmente se considerarían “funciones básicas” y que la modalidad no es más que una forma conveniente de agregar funcionarios cuando no se cuenta con un puesto de plantilla o sin tener que seguir un proceso de contratación ordinario y riguroso. Esto es particularmente evidente en la esfera de la tecnología de la información y en oficinas con diversas clases de iniciativas especiales que tal vez no tengan una sólida financiación básica.

38. Aparte de estos problemas más generales y sistémicos con la modalidad de actividades de duración limitada, se recibieron algunas quejas de funcionarios relacionadas con los niveles de remuneración. Cuando a una persona se le otorga un contrato de actividades de duración limitada, parece que el cálculo del sueldo es hasta cierto punto discrecional y puede ser arbitrario. No hay directrices firmes para establecer el nivel al que se contrata a una persona y es frecuente que los funcionarios vean menguado su sueldo, en especial cuando su contrato de actividades de duración limitada se convierte en un contrato de la serie 100 o de la serie 200. El cambio de remuneración puede ser muy drástico dependiendo del nivel.

39. Algunos funcionarios se refirieron a problemas inherentes al traslado de un país a otro al amparo de un contrato de actividades de duración limitada, sobre todo si el subsidio por costo de la vida forma parte de la ecuación. En particular, el traslado desde un lugar de destino con condiciones de vida difíciles a otro donde no rigen esas condiciones puede entrañar un cambio financiero de tal magnitud que tal vez se adopte la decisión de abandonar la organización.

40. Otros titulares de contratos de actividades de duración limitada han hecho referencia a dificultades para hacer la conversión debido a inconsistencias en la aplicación de las políticas sobre recursos humanos, en particular en las oficinas en los países. Es frecuente que se hagan promesas y que luego se descubra que hay motivos para que no se puedan cumplir, por lo que el funcionario se siente defraudado.

### **Recomendaciones**

**Los cálculos de los sueldos por concepto de los contratos de actividades de duración limitada deberían ser menos arbitrarios y habría que dar mayores explicaciones sobre las diferencias entre los niveles de remuneración de ese tipo de contratos y los de la serie 200.**

**Es necesario aclarar mejor las circunstancias en que se otorgan contratos de actividades de duración limitada en lugar de contratos de la serie 200.**

## **3. Voluntarios de las Naciones Unidas**

41. La Oficina del Ombudsman Conjunto continúa prestando servicios al programa de Voluntarios de las Naciones Unidas y tramitó varios casos durante el

período que abarca el informe. Estos casos se produjeron, en general, debido a un desconocimiento en las oficinas en los países de la manera en que se aplican las normas y reglamentos a los especialistas de los Voluntarios de las Naciones Unidas (cuestión ésta que fue planteada en los dos informes anteriores). Se ha establecido contacto con la Oficina en casos de presunto despido injusto, evaluaciones realizadas en forma indebida y derechos.

42. Es preciso hacer notar que la Oficina de los Voluntarios de las Naciones Unidas en Bonn coopera plenamente con la Oficina del Ombudsman Conjunto y que, en general, los casos fueron resueltos en forma satisfactoria.

#### **Recomendación**

**Los ombudsmen reiteran la importancia de tratar a los especialistas de los Voluntarios de las Naciones Unidas con la consideración profesional debida y subrayan que, por su parte, dichos especialistas tienen que conocer perfectamente las condiciones que rigen su empleo, en particular en lo relativo a los procedimientos de evaluación y recurso.**

#### **4. Recontratación**

43. La Oficina del Ombudsman Conjunto continúa enterándose y ocupándose de casos de funcionarios que son contratados por una organización al término de un período en el que no trabajaron en el sistema. A veces se ha hecho evidente que la persona contratada no había tenido una actuación profesional satisfactoria en el puesto anterior; sin embargo, no se comprobaron las evaluaciones de la actuación profesional o las referencias antes de recontratarla. Esto se relaciona con el problema persistente, señalado más arriba, de que esas evaluaciones no reflejan la verdadera naturaleza de la actuación profesional. Las evaluaciones pueden ser injustificadamente positivas, tibias o negativas de modo tal que sea imposible juzgar con apego a la realidad las aptitudes de la persona evaluada. Puede que las personas a las que se piden referencias no transmitan una imagen real de las aptitudes y de la actuación profesional anterior. Hay que procurar consultar a tantas fuentes objetivas como sea posible cuando se trate de una recontratación.

44. A la inversa, la Oficina del Ombudsman Conjunto se ha ocupado de casos en que se ha sancionado a funcionarios competentes debido a irregularidades del sistema de evaluación de la actuación profesional o del proceso de contratación. Es prácticamente imposible para un funcionario determinar si existe otra información disponible además de la que figura en la evaluación de la actuación profesional que pudiera tener un efecto adverso en su contratación para otro puesto. La Oficina ha prestado su colaboración en procesos oficiosos para corregir varios ejemplos de esta situación.

#### **Recomendación**

**Las organizaciones deberían redoblar sus esfuerzos para garantizar que en las evaluaciones de la actuación profesional de las personas que buscan ser recontratadas por las Naciones Unidas estuvieran fielmente reflejadas las competencias requeridas y deberían tratar de obtener otras fuentes objetivas de información sobre el potencial de un candidato.**

## 5. Contratos de la serie 200

45. Al igual que en años anteriores, las reclamaciones derivadas de la utilización de la modalidad contractual de la serie 200 han inducido a los funcionarios a ponerse en contacto con la Oficina del Ombudsman Conjunto. El contrato de la serie 200 fue concebido originalmente como una forma de contratar personal para proyectos con lugares de destino tanto en las oficinas en los países como en la sede pero, por diferentes razones de índole presupuestaria y de gestión, cabe la posibilidad de que se otorguen contratos de este tipo como medio de complementar el número de puestos presupuestados y clasificados como pertenecientes a la serie 100. Anteriormente, los titulares de contratos de la serie 100 y de la serie 200 recibían prácticamente los mismos derechos y privilegios, lo que suscitaba en el personal la impresión de que las dos series podían considerarse intercambiables. Sin embargo, la práctica ha demostrado que los titulares de contratos de la serie 200 se han visto en una posición desventajosa cuando se trata de prórrogas, financiación, separación del servicio y ascensos. Los titulares de ese tipo de contratos descubren en ocasiones que son “ciudadanos de segunda”.

46. Algunos de los abusos más flagrantes han dado por resultado un despido repentino, plazos acortados de un contrato por supuestas consideraciones financieras, procesos inapropiados de contratación y/o conversión, un despido al término de una serie de renovaciones que suman casi cinco años, poniendo con ello en peligro la pensión del funcionario, y puestos no clasificados en la categoría correspondiente. Es posible también que la evaluación de la actuación profesional de los titulares de contratos de la serie 200 no sea objeto del mismo examen riguroso que se espera en el caso de los titulares de contratos de la serie 100.

47. Como sucede con otras modalidades contractuales, algunos de los problemas se derivan de la falta de claridad de las políticas o de la manera de interpretarlas y ponerlas en práctica. Hay una gran libertad en la forma en que se aplica la política en materia de recursos humanos en las oficinas en los países, y la modalidad de la serie 200 es uno de los tipos de contratos que pueden utilizarse indebidamente en razón de su aparente flexibilidad y la variedad de circunstancias en que es posible aplicarlos. Ni siquiera una búsqueda reciente en la Intranet del PNUD reveló ningún documento relacionado concretamente con los contratos de la serie 200.

### Recomendaciones

**Debería existir un documento de política en el que se indicaran exactamente las condiciones aplicables a los contratos de la serie 200 en todas las organizaciones a las que presta servicio la Oficina del Ombudsman Conjunto. Todos los funcionarios deberían tener fácil acceso al documento de política.**

**Antes de la contratación, se deberían aclarar a los posibles candidatos las condiciones de empleo al amparo de un contrato de la serie 200, que deberían basarse en el documento de política.**

**Se deberían aclarar las circunstancias en que resultaría apropiado un contrato de la serie 200 para evitar expectativas poco realistas una vez que empezara a regir un contrato.**

## **6. Acuerdos de servicios especiales**

48. Durante el período objeto de examen, la Oficina del Ombudsman Conjunto recibió un cierto número de quejas de titulares de acuerdos de servicios especiales. Han dejado de producirse los abusos más flagrantes registrados en los últimos años, como la retención de consultores por períodos excesivamente prolongados y las tasas de remuneración inadecuadas, pero persiste la insatisfacción resultante de la gestión de distintos aspectos de esta modalidad contractual. Las nuevas directrices sobre la interrupción de la continuidad del servicio parecen garantizar ahora que las personas contratadas en virtud de acuerdos de servicios especiales trabajan durante un período de tiempo con una interrupción de algunos meses antes de su siguiente asignación.

49. Los funcionarios contratados en virtud de acuerdos de servicios especiales han comunicado que trabajan según instrucciones poco realistas, o con arreglo a instrucciones que se modificaron después del inicio del contrato. Se informó de que a veces se rescindían los contratos de manera súbita cuando se consideraba que el trabajo realizado por el titular no cumplía las expectativas. Además, en algunos casos, parecía que había habido una cierta confusión inicial acerca de las calificaciones requeridas: se contrataba a los consultores sobre la base de que habían demostrado contar con las calificaciones apropiadas, pero una vez que empezaban a trabajar se les decía que no estaban a la altura de la función. Los funcionarios contratados en virtud de acuerdos de servicios especiales también mencionaron que se les pedía que rindieran informes a personas que sabían poco de la labor que se realizaba.

50. La evaluación de la actuación profesional es una fuente constante de insatisfacción en la modalidad de los acuerdos de servicios especiales. Se supone que debe haber una evaluación cuando un titular termina un contrato de ese tipo, pero se ha puesto del conocimiento de la Oficina del Ombudsman Conjunto que, en algunos casos, el formulario de evaluación simplemente no se cumplimenta o que se encarga de hacerlo a alguien que tiene una escasa relación de supervisión directa con el titular del contrato. Los titulares de acuerdos de servicios especiales no tienen ningún medio para impugnar una evaluación no satisfactoria, e incluso puede que la evaluación no se entregue al titular y que la única manera de averiguar algo al respecto es por rumores o bien oficiosamente a través de otro funcionario comprensivo. No es evidente que se ejerza una supervisión constante durante el plazo del contrato, así es que los titulares de acuerdos de servicios especiales tal vez no tengan la menor idea de la forma en que se percibe su trabajo.

51. Esta falta de transparencia se transfiere a la esfera de las listas y solicitudes de empleo futuro. Como no parece haber una lista centralizada de consultores, ni siquiera normas uniformes para valorar la competencia de los consultores que trabajarían con arreglo a la modalidad de acuerdos de servicios especiales, resulta difícil juzgar si un candidato reúne las calificaciones necesarias o si ha realizado una buena labor para alguna de las organizaciones. Por otro lado, un candidato capaz puede ser penalizado como resultado de una evaluación efectuada por alguien que no es capaz de valorar la actuación profesional o por una evaluación inconclusa o, en algunos casos, debido a que no ha habido evaluación alguna y, por consiguiente, la conclusión satisfactoria de una asignación no forma parte del historial del consultor. Este aspecto también puede tener relación con la

recontratación de funcionarios para ocupar otros puestos (véanse los párrafos 43 y 44 *supra*).

52. También se han presentado reclamaciones referentes a la falta de instrucciones y a cambios bruscos de la naturaleza de las asignaciones durante el plazo de un contrato. En el caso de una organización, se comunicó a la Oficina del Ombudsman Conjunto que era normal que los titulares de acuerdos de servicios especiales trabajaran sin instrucciones, o que los titulares se encontraran con que sus funciones habían cambiado sin que se les notificara de ello como correspondía, y como explicación se dijo que existían correos electrónicos o memorandos para que todos los titulares de contratos “supieran qué se esperaba de ellos”. En opinión de la Oficina del Ombudsman Conjunto, no es apropiado que el titular de un contrato trabaje sin instrucciones, y si éstas cambian, se deberán redactar otras nuevas en el formato adecuado. Sin instrucciones por escrito, no es posible evaluar la actuación profesional. Además, en el caso de que se suscite una controversia debida a la actuación profesional o a la rescisión de un contrato, la organización no se podrá defender fácilmente si el titular de un contrato decide optar por el arbitraje.

### **Recomendaciones**

**Todos los titulares de acuerdos de servicios especiales deberían tener instrucciones oficiales que se apegaran a la realidad y que constituyeran puntos de referencia para la evaluación de su actuación profesional. Si la naturaleza de la asignación llegara a cambiar durante el plazo del contrato, se deberían modificar las instrucciones en consecuencia.**

**Se debería hacer una evaluación a todos los titulares de acuerdos de servicios especiales al término de su asignación, que estaría a cargo del supervisor de ésta. El titular de un acuerdo de servicios especiales debería tener acceso a la evaluación y habría que brindarle la oportunidad de cuestionarla en caso de que no estuviera de acuerdo con los resultados.**

## **7. Grupo de Examen de la Carrera**

53. Se ha señalado a la atención de la Oficina del Ombudsman Conjunto que, en algunas oficinas exteriores, el Grupo de Examen de la Carrera del PNUD puede rescindir los contratos de los funcionarios aduciendo falta de fondos. Los ombudsman tienen entendido que el Grupo de Examen de la Carrera no está facultado para rescindir contratos y que, de conformidad con su mandato, puede formular recomendaciones al Representante Residente únicamente sobre la base de una actuación profesional documentada.

### **Recomendación**

**Como parte del establecimiento de sistemas efectivos de evaluación de la actuación profesional en todas las organizaciones, y según se recomienda en otras secciones del presente informe, se deberían formular directrices claras para el proceso de evaluación, con mecanismos de control apropiados que permitieran a los encargados de las evaluaciones proceder en estricto apego a sus funciones y ofrecieran a las personas objeto de evaluación la posibilidad de cuestionarlas.**

## **8. Licencia de enfermedad**

54. Se ha puesto en conocimiento de la Oficina del Ombudsman Conjunto que, tanto en la sede como en las oficinas en los países, algunos directores han tratado, con éxito en ciertos casos, de descubrir el motivo por el que un funcionario ha estado con licencia de enfermedad. Los ombudsmen recuerdan a todos los interesados que los registros médicos son documentos estrictamente confidenciales a los que sólo tienen acceso el funcionario, los médicos interesados y los servicios médicos de las Naciones Unidas. Es un motivo de profunda preocupación que cualquier otra persona trate de quebrantar ese carácter confidencial.

### **Recomendación**

**Todas las organizaciones deberían ejercer el máximo cuidado para garantizar la preservación del carácter confidencial de los registros médicos.**

## **III. Otras observaciones**

### **A. Independencia de la Oficina del Ombudsman Conjunto**

55. Como se señala en su mandato, el Ombudsman ejerce sus funciones en estricto apego a una serie de principios cardinales: la independencia; la objetividad; la confidencialidad; la accesibilidad; y la búsqueda de la justicia. Aunque en los ombudsmen recae la responsabilidad de actuar en consonancia con estos principios, y de que así se perciba su actuación, el personal y los directores de cada organización también son responsables de garantizar que se den las condiciones propicias para que los ombudsmen ejerzan sus funciones en consecuencia.

56. Por ejemplo, un ombudsman siempre estipulará que las conversaciones con las personas que acuden en busca de ayuda a la Oficina del Ombudsman Conjunto son confidenciales: el ombudsman no revelará el contenido de una conversación ni la fuente de la información suministrada con carácter confidencial a menos que los propios interesados lo soliciten concretamente. Las personas, por su parte, tienen la responsabilidad de ajustarse al mismo grado aceptado de confidencialidad. Esta responsabilidad, por desgracia, no siempre se respeta y se pueden citar ejemplos de personas que han revelado la naturaleza de las conversaciones que se habían mantenido en la estricta inteligencia de que serían confidenciales. Esto surte un efecto contraproducente en la medida en que las opciones posibles se examinan fuera del entorno privilegiado que de otro modo rodea al ombudsman y puede que erróneamente se atribuyan opiniones a cualquiera de las partes en una controversia, con lo que se bloquea una salida mutuamente aceptable.

57. Del mismo modo, algunas partes en una controversia tratarán de descubrir qué es lo que ha dicho cada quien como primera medida para tomar represalias contra los colegas que hayan presentado una reclamación al ombudsman. “Sé exactamente de dónde viene ese comentario”, escucha con frecuencia un ombudsman, “y puedo decirle que la persona que lo hizo no ha tenido una actuación profesional adecuada desde hace algún tiempo. Esa es la persona que le hizo el comentario, ¿verdad?” Los ombudsmen saben cómo tratar esos intentos por minar la confidencialidad y comprometer la objetividad de la Oficina y están constantemente en guardia para prevenirlos.

58. Existe una estrecha relación entre los principios operativos señalados más arriba, cuya clave está en el principio de independencia. Cuando la Oficina disfruta de una independencia verdadera, entonces se da por sentado que un ombudsman efectivo trabaja de conformidad con los demás principios. Los intentos por socavar la independencia de la Oficina o por desacreditar la función de los ombudsmen exigen de éstos la reafirmación de los principios operativos. El tiempo necesario para ello va en menoscabo del que de otro modo se destinaría a responder, con la máxima eficiencia, a los funcionarios que solicitan los servicios de la Oficina. El personal en todos los niveles de las organizaciones es el que afronta el costo de oportunidad.

59. ¿En qué consisten las responsabilidades de los ombudsmen, los directores y el personal que aseguran la verdadera independencia de la Oficina del Ombudsman Conjunto?

60. La respuesta a esa pregunta radica, de nuevo, en el mandato, en que se garantiza que “el Ombudsman no será separado del cargo por razones políticas ni porque los resultados de las investigaciones hayan ofendido a las autoridades”. No cabe duda que los jefes ejecutivos asumieron un compromiso al establecer la Oficina Conjunta, y este compromiso lo comparten los propios ombudsmen. La Oficina del Ombudsman Conjunto no ha escatimado ningún esfuerzo por ser escrupulosamente objetiva y por preservar la confidencialidad y el principio de independencia. Los ombudsmen también aprecian que los jefes ejecutivos no traten de ejercer control sobre el modus operandi de la Oficina del Ombudsman Conjunto y que de hecho, en varias ocasiones, hayan solicitado directamente la intervención de los ombudsmen.

61. Los ombudsmen tienen igualmente la expectativa razonable de que las soluciones que, de conformidad con el mandato, han de sugerir para los casos individuales sean tomadas seriamente en cuenta por los jefes ejecutivos, no obstante la necesidad, expresada en otra sección del presente informe, de una respuesta más oportuna y efectiva al informe anual y a las recomendaciones que en él figuran.

62. En ocasiones, los directores y el personal acuden a la Oficina del Ombudsman Conjunto en busca de soluciones y medidas cuando en realidad lo que se necesita es que el personal directivo sea el que actúe. Los servicios de la Oficina siempre están a disposición de los directores que tal vez deseen examinar las opciones existentes a la luz de la experiencia adquirida por los ombudsmen. Como es lógico, éstos no pueden ser parte oficial de la solución, pero pueden ayudar a establecer una comunicación entre las partes. De conformidad con el mandato, los ombudsmen tratan de habilitar a las partes en un conflicto para que ellas mismas encuentren una solución; el ombudsman nunca puede dictar esa solución ni tampoco es posible eludir responsabilidad aduciendo que el ombudsman es el responsable de un curso de acción que se haya seguido.

63. La Oficina del Ombudsman Conjunto ha introducido la función de mediación como otra forma más de facilitar el diálogo entre las personas en un entorno imparcial. Como se señaló en la introducción, la Oficina sacó mucho provecho de los servicios que le prestó una distinguida profesora de Derecho durante su período sabático. Otros dos miembros del equipo cuentan con calificaciones y competencias en mediación y en el sitio en la Web hay una sección dedicada a esta cuestión.



64. En resumen, como se indica en diferentes secciones del informe del Grupo de Reforma, la independencia de la Oficina del Ombudsman Conjunto es fundamental: la Oficina no debe enfrentar ningún intento por adueñarse de su autoridad; se requiere una respuesta oportuna a sus informes; se debe atender a sus recomendaciones en forma constructiva, como fueron presentadas; todos los interesados deben aumentar al máximo el potencial de la Oficina para encontrar soluciones equitativas y aceptables; y su lema, **trabajar juntos para encontrar soluciones**, debe ser un recordatorio constante de que la Oficina es una fuerza positiva para la adopción de medidas efectivas, rápidas y de colaboración.

## **B. Seguimiento de las recomendaciones del Ombudsman Conjunto**

65. A este asunto se le ha asignado una sección separada, aunque en otras partes del informe figuren referencias muy claras al respecto. En opinión de los ombudsmen, no se puede hacer más que la mitad del trabajo si se permite que las recomendaciones no sean atendidas. Una parte de la labor de la Oficina del Ombudsman Conjunto es responder confidencial e individualmente a todos los que solicitan su ayuda, sean miembros del personal o directores. Las estadísticas recogidas en el anexo I muestran el número y los tipos de casos desde distintas perspectivas. De las cifras totales se desprende que los servicios de la Oficina se solicitan con regularidad. Lo que lamentablemente la Oficina no puede mostrar es el efecto de las recomendaciones presentadas a las organizaciones por los ombudsmen. Éstos no desean llegar a la conclusión de que las recomendaciones son superfluas ni tampoco quisieran que el personal de las organizaciones sacara una conclusión similar. Las recomendaciones son el resultado de muchas conversaciones y de un sustancial volumen de correspondencia en torno a la manera de abordar los problemas sistémicos en las organizaciones. La Oficina ha fusionado lo que los ombudsmen han escuchado de funcionarios dedicados con el fin de presentar al personal directivo superior posibles alternativas para avanzar con mayor eficacia.

66. Los ombudsmen exhortan al personal directivo a que reflexione sobre las recomendaciones con la misma seriedad con que obraron las personas que se propusieron establecer contacto con ellos.

## **C. Gestión de recursos humanos**

67. Como se expone en la sección F donde se reseñan las cuestiones previstas que fueron examinadas durante la reunión anual de los ombudsmen y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods, una cuestión planteada por muchos ombudsmen fue la evolución de la función de las oficinas de recursos humanos. Los ombudsmen desean hacer notar que han establecido buenas relaciones de trabajo con un cierto número de especialistas y asesores en recursos humanos en todas las organizaciones a los que quieren expresar su agradecimiento por su colaboración efectiva.

68. En particular, en la reunión anual se señaló que, en varias organizaciones internacionales, las oficinas de recursos humanos adquieren cada vez más poder. Durante el período que abarca el presente informe, las reclamaciones del personal se centraron en esta tendencia que es especialmente evidente en el PNUD. En forma simultánea con una reducción de la seguridad en el empleo, se ha producido un

cambio en el equilibrio de puestos entre los contratos de las series 100, 200 y 300, una utilización creciente de la modalidad de contratos de servicios y una prolongación del plazo máximo permitido para los contratos de servicios especiales. Parece que las oficinas de recursos humanos no sólo respaldan sino que también configuran estas tendencias, con el objetivo de contribuir a la creación de un entorno de trabajo más productivo y competitivo. La Oficina del Ombudsman Conjunto ha tenido la oportunidad de manifestar dudas sobre estos cambios, y en esta sección del informe se reiterarán algunas de las principales preocupaciones.

69. No es obvio que una mayor inseguridad en el empleo vaya a crear un entorno de trabajo más productivo. La contribución y productividad de los funcionarios depende de su compromiso, entusiasmo y experiencia como también de sus conocimientos y profesionalismo. Se necesita un grado de estabilidad institucional para mantener este compromiso, entusiasmo y experiencia. En este contexto, las Naciones Unidas ofrecen al personal oportunidades de capacitación que le permiten mejorar constantemente sus conocimientos, lo que entraña una inversión de cuantiosos recursos en la fuerza de trabajo existente. Además, la estabilidad contractual proporciona al personal un grado de protección y la posibilidad de recurrir contra el tipo de gestión arbitraria y abusiva con que se ha encontrado la Oficina del Ombudsman Conjunto. Por otra parte, el proceso de nombramientos resulta costoso en extremo en términos del tiempo del personal, y es necesario reconocer del todo los gastos que ocasiona la sustitución constante de personal contratado por corto plazo. Otros gastos vinculados a los contratos de corto plazo son producto de la pérdida inevitable de atención, tiempo y energía por parte del personal que por fuerza tiene que dedicar una cantidad importante de tiempo a la búsqueda de trabajo, como se indica en la sección II.B.

70. A continuación se exponen algunos de los aspectos en que se manifiesta la mayor influencia de la oficina de recursos humanos en el PNUD, que puede tener eco en otras organizaciones, según se señaló en la reunión anual de ombudsman y mediadores:

Con frecuencia se cambian los procedimientos que rigen las contrataciones, los nombramientos y las reasignaciones. Esto significa que el personal ajeno a la oficina de recursos humanos rara vez conoce bien las normas, y la oficina de recursos humanos ejerce así una influencia mucho mayor;

En los procesos de contratación y nombramientos hay elementos arbitrarios que dan a la oficina de recursos humanos mucha libertad de acción, de la que en algunos casos carece la dependencia de contratación; por ejemplo, a veces no se recomienda el nombramiento de candidatos altamente calificados y de capacidad comprobada, pese a la opinión de la dependencia de contratación. En cambio, algunas dependencias de contratación gozan de mucha libertad de acción de la que se valen para justificar la descalificación de funcionarios desplazados con muchos años de servicio basándose para ello en una entrevista de 30 minutos. Por lo visto, este tipo de decisiones contraproducentes son irrefutables, una vez que las ha hecho suyas la oficina de recursos humanos;

Cuando se suscitan controversias entre los integrantes de los grupos encargados de las entrevistas, parece que la oficina de recursos humanos actúa como árbitro y adopta la decisión final; y

El hecho de restar importancia a las aptitudes sustantivas y profesionales en el proceso de nombramientos, al sostener que todos los candidatos enumerados en las listas de selección están igualmente calificados desde el punto de vista profesional, imparte mayor autoridad a la oficina de derechos humanos, ya que el grupo encargado de las entrevistas, en lugar de ocuparse de la capacidad profesional y técnica, se centra en competencias genéricas, que define la misma oficina a la que también corresponde determinar los métodos para evaluarlas.

71. Al mismo tiempo, hay una serie de consecuencias desafortunadas que se producen por no aplicarse las normas apropiadas y un control de calidad al adoptar decisiones relacionadas con los derechos humanos. Una de ellas, que resulta evidente para la Oficina del Ombudsman Conjunto, es que en el caso de algunos nombramientos para ocupar puestos directivos de categoría superior el nuevo funcionario no ha demostrado tener ni aptitudes ni experiencia de gestión y no se le ofrece capacitación en esta esfera. Otra consecuencia es que los altos funcionarios son reasignados a puestos de responsabilidad cada vez mayor pese a sus deficientes aptitudes de gestión.

72. Anteriormente, la oficina de recursos humanos ejercía la función de facilitador de los procesos de nombramientos y contratación, en que la adopción de decisiones por motivos sustantivos y profesionales corría a cargo de comités apropiados de nombramientos que actuaban de conformidad con procedimientos lo bastante flexibles para que el comité de que se tratara tomara una decisión satisfactoria para todos los interesados. El cambio hacia un papel mucho más central e influyente de la oficina de recursos humanos en los nombramientos se ha producido sin que se haya adoptado una decisión expresa en el sentido de que el cambio sea deseable y de que redundará en una mayor calidad de los nombramientos. Desde la perspectiva de la Oficina del Ombudsman Conjunto, no es posible estar de acuerdo en que las decisiones relativas a los nombramientos tomadas por la oficina de recursos humanos sean superiores a las de las dependencias sustantivas o profesionales, ya que éstas inevitablemente tienen una comprensión más profunda de la naturaleza del puesto.

### **Recomendaciones**

**Todas las organizaciones deberían asegurarse de que, en lo relativo al papel de las oficinas de recursos humanos en los nombramientos y las reasignaciones, se alcanzara el debido equilibrio entre las oficinas y las dependencias sustantivas cuando se tratara de decisiones relacionadas con los recursos humanos.**

**Todas las organizaciones deberían garantizar una mayor claridad y consistencia de las normas aplicables a los nombramientos para asegurarse de que se nombrara a los mejores candidatos.**

## **D. Asociaciones del personal**

73. La Oficina del Ombudsman Conjunto ha celebrado algunas reuniones consultivas con la Asociación Mundial del Personal del UNICEF y con el Consejo del Personal del PNUD, el UNFPA y la UNOPS. Estas reuniones han sido productivas y han permitido el libre intercambio de opiniones sobre asuntos que

afectan a todas las organizaciones. La Asociación Mundial del Personal del UNICEF ha prestado una valiosa ayuda para fomentar un mayor conocimiento de la Oficina en toda la organización, mientras que el Consejo del Personal del PNUD, el UNFPA y la UNOPS ha instado en muchas ocasiones, tanto oficial como oficiosamente, a la administración a que responda al informe del Ombudsman. La Oficina del Ombudsman Conjunto aguarda con interés una mayor cooperación con los representantes de todas las organizaciones.

74. Con todo, muchos funcionarios han señalado a la Oficina del Ombudsman Conjunto que los consejos del personal y las asociaciones del personal podrían funcionar con mayor eficacia. En el caso del Consejo del Personal del PNUD, el UNFPA y la UNOPS, el problema que se percibe es el de una falta de representatividad. Ello obedece en parte a la ausencia de elecciones reñidas, pues no se ha celebrado ninguna en los últimos siete años. Parece que hay varias razones que lo explican. En primer lugar, al personal tal vez le resulta difícil asumir una tarea adicional ante una mayor presión de trabajo. En segundo lugar, algunos funcionarios sienten que pueden poner en peligro su carrera y perspectivas de ascenso si se convierten en miembros del Consejo del Personal. Sin embargo, en tercer lugar, puede que sea necesario atribuir más importancia al Consejo del Personal para garantizar que en verdad sea representativo de los funcionarios y pueda desempeñar así más eficazmente su papel en defensa de las condiciones de trabajo.

75. Los ombudsmen han visitado oficinas en los países con asociaciones del personal efectivas y participativas que han instituido innovaciones en la oficina y han sugerido maneras de mejorar los resultados y preservar a la vez los derechos del personal y el respeto para todos en el lugar de trabajo. En muchas oficinas en los países, no obstante, las asociaciones del personal están inactivas y son ineficaces. Hay grandes posibilidades de aumentar su viabilidad como medio de mejorar las relaciones entre los funcionarios y el personal directivo y de servir de canal eficaz para presentar reclamaciones, en particular las que afectan a muchos funcionarios. La cooperación interinstitucional, que se reseña con detenimiento en la sección III.G *infra*, es una esfera en que las asociaciones reactivadas del personal pueden desempeñar una función destacada.

76. En opinión de la Oficina del Ombudsman Conjunto, es necesario considerar seriamente los medios de reactivar el Consejo del Personal del PNUD, el UNFPA y la UNOPS, alentando la participación de los funcionarios. Sería conveniente que el personal directivo superior reiterara su apoyo al Consejo del Personal y su compromiso de garantizar que no habría consecuencias negativas para la carrera de ningún funcionario como resultado directo de su participación en el Consejo del Personal. También es indispensable encontrar los medios de reactivar de igual modo las asociaciones del personal en los países. La salud de la organización en su conjunto depende de la existencia de canales efectivos para que puedan estar representadas las opiniones de los funcionarios y éstos estén en condiciones de participar en los procesos de consulta. Por ejemplo, las actuales dificultades con la contratación y la reasignación son cuestiones en que el Consejo del Personal ha estado muy involucrado y en las que se han hecho esfuerzos serios y sostenidos por representar los intereses de los funcionarios. Sin embargo, este empeño puede ser mucho más eficaz si aumenta el grado en que se percibe que el Consejo del Personal es representativo de los funcionarios.

## **E. Procesos de investigación**

77. En el informe correspondiente a 2005 se subrayó la importancia de proporcionar capacitación adecuada a los miembros de los equipos de investigación (véase la sección III.E). Además de lo que se indicó en esa oportunidad, los ombudsmen desean manifestar otra preocupación más. Parece haber un sistema de dos niveles en lo referente a las investigaciones: uno en el que se utilizan los servicios de profesionales debidamente capacitados y otro en el que se utilizan investigadores según el caso, y que en su mayoría son voluntarios. Sin pretender de modo alguno menoscabar el valioso papel que desempeñan los voluntarios en esta esfera, ya sean funcionarios en servicio o jubilados, los ombudsmen consideran que la investigación de toda presunta infracción del código de conducta de la administración pública internacional debe estar a cargo de profesionales con capacitación profesional. No está claro de qué manera se adopta la decisión de emprender una investigación como tampoco lo están las circunstancias en que se despliega un equipo de voluntarios. En situaciones que pueden tener consecuencias trascendentales para la vida profesional y privada, los ombudsmen estiman que las organizaciones deberían depender únicamente de investigadores profesionales plenamente capacitados. No es una esfera en que las organizaciones deban buscar medidas para recortar gastos.

## **F. Cuestiones previstas en la quinta reunión anual de los ombudsmen y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods**

78. Durante la reunión anual de los ombudsmen y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y de las organizaciones internacionales afines, celebrada en Roma en septiembre de 2006, parte del tiempo se dedicó a un examen de las tendencias que afectan a las organizaciones y a nuevas cuestiones y problemas que están surgiendo y que probablemente se señalen a la atención de los ombudsmen. Esta función proactiva del ombudsmen se señala en forma explícita en su mandato y es una práctica profesional estándar. Muchas de estas nuevas cuestiones y problemas ya se están manifestando en el caso de la Oficina del Ombudsman Conjunto; algunos se han llegado a plantear en el informe anual correspondiente a 2005. A continuación se enumeran las cuestiones más importantes señaladas en la reunión celebrada en septiembre de 2006 que, como es natural, no siempre se refieren a cada una de las organizaciones:

Deslocalización, reubicación, contratación externa y descentralización;

Organizaciones híbridas y asociaciones múltiples;

Cambios contractuales que entrañan un deterioro de las prestaciones;

Retos de las transiciones;

Discriminación por razones de edad;

Modificación del papel de las oficinas de recursos humanos, en particular intentos de esas oficinas por acrecentar su influencia en los procesos de nombramientos y reasignaciones. Percepción de que las oficinas de recursos humanos tratan de rebasar la función de facilitar los nombramientos y las

reasignaciones mediante un poder de decisión mayor que el de las dependencias sustantivas;

Mayor estrés psicológico;

Cambio de la percepción externa de las Naciones Unidas;

Menor valor otorgado a las aptitudes de gestión que acarrea, entre otras cosas, la falta de capacitación en la materia y la nula importancia otorgada a la gestión en los exámenes de la actuación profesional;

Expectativas diferentes de las nuevas generaciones de titulares de contratos en las Naciones Unidas: con una menor seguridad en el empleo, puede que los nuevos funcionarios tengan una relación diferente con la Organización caracterizada por una menor lealtad y compromiso, lo que, en última instancia, puede conducir al desmoronamiento de los valores institucionales.

79. En relación con los ombudsmen, se consideró que había pruebas de una mayor vulnerabilidad de sus oficinas, pese a las posibilidades de que mejoraran de categoría, ampliaran su alcance y se les asignaran mayores recursos conforme a la propuesta del Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas. La mayor vulnerabilidad ya se ha manifestado en relación con las decisiones contractuales adoptadas sin que se observen los códigos de conducta por los que se rigen las oficinas de los ombudsmen, así como por los cambios de mandato.

#### **G. Cooperación interinstitucional: experiencia obtenida con el programa del Banco Mundial relativo a los asesores sobre el respeto debido en el lugar de trabajo**

80. En noviembre de 2005, los asesores sobre el respeto debido en el lugar de trabajo, procedentes de las oficinas locales y de la sede del Banco Mundial, se reunieron en Washington D.C. durante cuatro días para recibir orientaciones y capacitación sobre su función. El seminario de capacitación fue organizado por el personal encargado de dicho programa de asesores y fue supervisado por la Oficina del Ombudsman del Banco Mundial. Participó en el seminario el oficial de información de la Oficina del Ombudsman Conjunto (del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS).

81. La red de asesores sobre el respeto debido en el lugar de trabajo del Banco es un recurso de primera mano a nivel de los países para la gestión oficiosa de los conflictos, que ha estado en vigor desde hace casi un decenio. Está integrada por voluntarios elegidos por iguales que han recibido capacitación básica en la solución oficiosa de conflictos. La capacitación de esos asesores es un programa bien establecido y eficaz del Banco Mundial. El equipo de coordinación ha acumulado una impresionante capacidad y experiencia en esa esfera.

82. La capacitación es un elemento fundamental para dotar a los nuevos asesores de los instrumentos básicos necesarios que les permitan interactuar eficazmente con el personal que presenta quejas y respetar a la vez los principios importantes de confidencialidad y objetividad. Uno de los objetivos principales del seminario fue que los asesores entendieran su papel, sus límites y su posición y la forma en que se diferenciaban de otros recursos oficiosos a disposición del personal (ombudsman,

mediación y Oficina de Ética). Es evidente que, en este contexto, existe una diferencia fundamental entre la autoridad conferida a los ombudsmen por la que, por ejemplo, tienen pleno acceso a toda la documentación e información (con excepción de los registros jurídicos y médicos) y las medidas iniciales e inmediatas que los asesores sobre el respeto debido en el lugar de trabajo pueden adoptar de manera tan provechosa. Los aspectos principales de su papel que se examinaron fueron la escucha atenta, el análisis de cuestiones y la remisión a los recursos apropiados. Se desalienta una intervención directa en el conflicto por parte del asesor con el fin de proteger tanto al visitante como al propio asesor, que es también funcionario de la oficina en el país. Sin embargo, además de la escucha y remisión, los asesores pueden desempeñar otra función consistente en examinar opciones con los funcionarios e incluso, en ocasiones, proponer una intervención general e indirecta (por ejemplo, en una reunión del personal sobre políticas formular, en su condición de asesores, una observación general sobre comportamientos inaceptables particulares sin mencionar a ningún autor de una queja en concreto). En estos casos, el asesor usaría su propio criterio, pero se le alienta en extremo a que analice cualquier posible medida con la Oficina del Ombudsman.

83. El método de capacitación de los asesores del Banco Mundial sobre el respeto debido en el lugar de trabajo y las deliberaciones posteriores pusieron claramente de manifiesto que esta red local oficiosa se ha convertido en un instrumento plenamente integrado en el Banco para hacer frente a un conflicto desde sus inicios. La principal lección que se extrajo fue que, para ser eficaz, esta red necesita una buena gestión, un buen mantenimiento y un buen apoyo. Sin embargo, un factor de importancia todavía más crucial será una capacitación efectiva. En este sentido, sería sumamente ventajoso para las Naciones Unidas aprovechar la larga experiencia del Banco Mundial y las lecciones extraídas durante casi un decenio. El logro sería un lugar de trabajo con un menor número de casos de acoso, la prevención del agravamiento de problemas hasta convertirse en litigios costosos, una moral más alta del personal y una mejor ética y productividad de los funcionarios.

## Anexo I

### **Estadísticas correspondientes al período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2006 de funcionarios del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS que se pusieron en contacto con el Ombudsman**

Durante el año civil 2006, se pusieron en contacto con la Oficina del Ombudsman Conjunto ya sea en persona, telefónicamente o por correo un total de 481 funcionarios (visitantes)<sup>1</sup>. De ese total, 361 era del PNUD, 59 del UNICEF, 38 del UNFPA y 23 de la UNOPS. Del total de 481 funcionarios que se pusieron en contacto con la Oficina del Ombudsman Conjunto, 263 eran mujeres y 218 hombres, de manera que las mujeres representaron el 55% del total y los hombres, el 45%. El número de visitantes del PNUD, el UNFPA y la UNOPS ha permanecido bastante estable en relación con los años anteriores. El número relativamente reducido de casos provenientes del UNICEF indica que la Oficina del Ombudsman Conjunto es un servicio nuevo para el personal del Fondo, pues apenas comenzó en 2006, y que por consiguiente los funcionarios del UNICEF no son tan conscientes de su existencia como sucede en las demás organizaciones. Se prevé que en el futuro aumente el número de casos provenientes del UNICEF, a medida que se difunda información sobre los servicios que presta la Oficina del Ombudsman Conjunto. También es importante hacer hincapié en que el número de visitantes, por sí solo, no constituye un reflejo del tiempo o los costos que entraña la solución de las cuestiones señaladas a la atención de la Oficina, ya que en algunos casos es posible resolver un problema al cabo de una o dos conversaciones, mientras que en otros casos, de mayor complejidad, es necesario realizar reuniones múltiples con muchas partes antes de hallar una solución.

#### **PNUD**

En el caso de los 361 funcionarios del PNUD que se pusieron en contacto con la Oficina, el 53% eran mujeres y el 47% hombres; el 76% eran funcionarios de las oficinas en los países y el 24% de la sede; el 41% eran funcionarios del cuadro orgánico, el 14% eran funcionarios de contratación nacional y el 41% personal de apoyo. En lo que atañe a las cuestiones planteadas<sup>2</sup>, 129 (el 36%) guardaban relación con cuestiones interpersonales, 153 (el 42%) con el abuso de poder y las normas de conducta, 25 (el 7%) con ascensos, clasificación o conversión del puesto, 61 (el 17%) con separación del servicio, 55 (el 15%) con cuestiones vinculadas a la actuación profesional, 95 (el 26%) con cuestiones contractuales y condiciones de

---

<sup>1</sup> Hay que hacer notar que, de conformidad con su mandato, la Oficina del Ombudsman Conjunto ofrece servicios a titulares de contratos que, en sentido estricto, no son funcionarios. Entre los visitantes se cuentan titulares de contratos de servicios, en cuyos contratos se establece claramente que no son funcionarios, así como personal contratado en virtud de acuerdos de servicios especiales. En este último caso, existe una disposición sobre la posibilidad de resolver las controversias por arbitraje, aunque si las reclamaciones se pueden resolver por medios oficiosos, por conducto de la Oficina del Ombudsman Conjunto, entonces este recurso es preferible, además de ser eficaz desde el punto de vista de los costos, para todos los interesados. En el contexto de este anexo, los términos “funcionario” y “visitante” se utilizan de manera intercambiable, pese a que algunos visitantes no son funcionarios, según se ha explicado.

<sup>2</sup> El número de cuestiones es superior al número de casos porque muchos visitantes plantean reclamaciones que son complicadas y abarcan más de una cuestión.



trabajo, 28 (el 8%) con derechos, 16 (el 4%) con procesos financieros, jurídicos o disciplinarios y 17 (el 5%) con otras cuestiones distintas.

De los 273 funcionarios de las oficinas del PNUD en los países que presentaron reclamaciones a la Oficina, 55 tenían problemas con un supervisor directo, 121 con un funcionario directivo superior, 14 con un colega, 4 con una persona supervisada, 27 con la oficina de recursos humanos y 39 con una cuestión de política. De los 88 funcionarios de la sede del PNUD que consultaron a la Oficina, 23 tenían problemas con un supervisor directo, 26 con un funcionario directivo superior, 1 con un colega, 2 con una persona supervisada, 20 con la oficina de recursos humanos y 13 con una cuestión de política.

Los resultados de los 361 casos presentados a la Oficina por funcionarios del PNUD fueron los siguientes: el 73% quedó cerrado<sup>3</sup>, el 11% seguía en trámite, el 11% se remitió a otras oficinas y en el 5% se había indicado la intención de llevar el caso a nivel oficial.

## **UNICEF**

En el caso de los 59 funcionarios del UNICEF que se pusieron en contacto con la Oficina del Ombudsman Conjunto, el 66% eran mujeres y el 34% hombres; el 58% eran funcionarios de las oficinas en los países y el 42% de la sede; el 51% eran funcionarios del cuadro orgánico, el 36% personal de apoyo y el 8% eran funcionarios de contratación nacional. En lo que atañe a las cuestiones planteadas, 10 (el 17%) guardaban relación con cuestiones interpersonales, 14 (el 23%) con el abuso de poder y las normas de conducta, 6 (el 10%) con ascensos, clasificación o conversión del puesto, 7 (el 12%) con separación del servicio, 15 (el 25%) con cuestiones vinculadas a la actuación profesional, 16 (el 27%) con cuestiones contractuales y condiciones de trabajo, 5 (el 8%) con derechos, 1 (el 2%) con procesos financieros, jurídicos o disciplinarios y 4 (el 7%) con otras cuestiones distintas.

De los 34 funcionarios de las oficinas del UNICEF en los países que se pusieron en contacto con la Oficina, 10 tenían problemas con un supervisor directo, 8 con un funcionario directivo superior, 1 con un colega, 2 con una persona supervisada, 7 con la oficina de recursos humanos y 3 con una cuestión de política. De los 25 funcionarios de la sede del UNICEF que consultaron a la Oficina, 5 tenían problemas con un supervisor directo, 5 con un funcionario directivo superior, 1 con una persona supervisada, 7 con la oficina de recursos humanos y 2 con una cuestión de política.

Los resultados de los 59 casos presentados a la Oficina por funcionarios del UNICEF fueron los siguientes: el 61% quedó cerrado, el 25% seguía en trámite, el 7% se remitió a otras oficinas y en el 7% se había indicado la intención de llevar el caso a nivel oficial.

## **UNFPA**

De los 38 funcionarios del UNFPA que se pusieron en contacto con la Oficina del Ombudsman Conjunto, el 66% eran mujeres y el 34% hombres; el 68% eran

---

<sup>3</sup> Por caso "cerrado" se entiende que la cuestión se ha resuelto a satisfacción de todos los interesados o que, a pesar de que la Oficina ha hecho todo lo que ha estado a su alcance, no existe ninguna posibilidad de adoptar otras medidas a nivel oficioso para resolver la cuestión.

funcionarios de las oficinas en los países y el 32% de la sede; el 52% eran funcionarios del cuadro orgánico, el 32% personal de apoyo y el 16% eran funcionarios de contratación nacional. En lo que atañe a las cuestiones planteadas, 18 (el 47%) guardaban relación con cuestiones interpersonales, 19 (el 50%) con el abuso de poder y las normas de conducta, 4 (el 10%) con ascensos, clasificación o conversión del puesto, 6 (el 16%) con separación del servicio, 9 (el 24%) con cuestiones vinculadas a la actuación profesional, 4 (el 10%) con cuestiones contractuales y condiciones de trabajo, 2 (el 5%) con derechos y 1 (el 2%) con procesos financieros, jurídicos o disciplinarios.

De los 26 funcionarios de las oficinas del UNFPA en los países que se pusieron en contacto con la Oficina, 9 tenían problemas con un supervisor directo, 8 con un funcionario directivo superior, 2 con una persona supervisada, 4 con la oficina de recursos humanos y 3 con una cuestión de política. De los 12 funcionarios de la sede del UNFPA que consultaron a la Oficina, 6 tenían problemas con un supervisor directo, 4 con un funcionario directivo superior, 1 con la oficina de recursos humanos y 1 con una cuestión de política.

Los resultados de los 38 casos presentados a la Oficina por funcionarios del UNFPA fueron los siguientes: el 68% quedó cerrado, el 21% seguía en trámite y el 11% se remitió a otras oficinas.

## **UNOPS**

De los 23 funcionarios de la UNOPS que se pusieron en contacto con la Oficina del Ombudsman Conjunto, 16 eran hombres y 7 mujeres; 14 eran de la sede y 9 de las oficinas en los países, 18 eran funcionarios del cuadro orgánico y 5 personal de apoyo. En lo que atañe a las cuestiones planteadas, 5 (el 22%) guardaban relación con cuestiones interpersonales, 5 (el 22%) con el abuso de poder y las normas de conducta, 2 (el 9%) con ascensos, clasificación o conversión del puesto, 10 (el 43%) con separación del servicio, 1 (el 4%) con cuestiones vinculadas a la actuación profesional, 6 (el 26%) con cuestiones contractuales y condiciones de trabajo, 3 (el 13%) con derechos, 3 con procesos financieros, jurídicos o disciplinarios y 2 (el 9%) con otras cuestiones distintas.

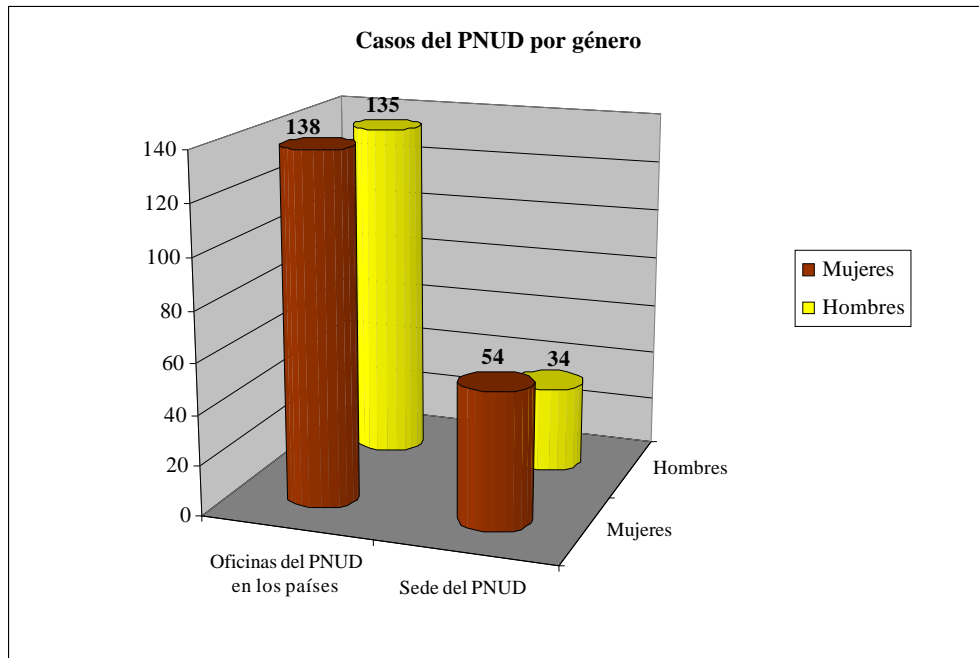
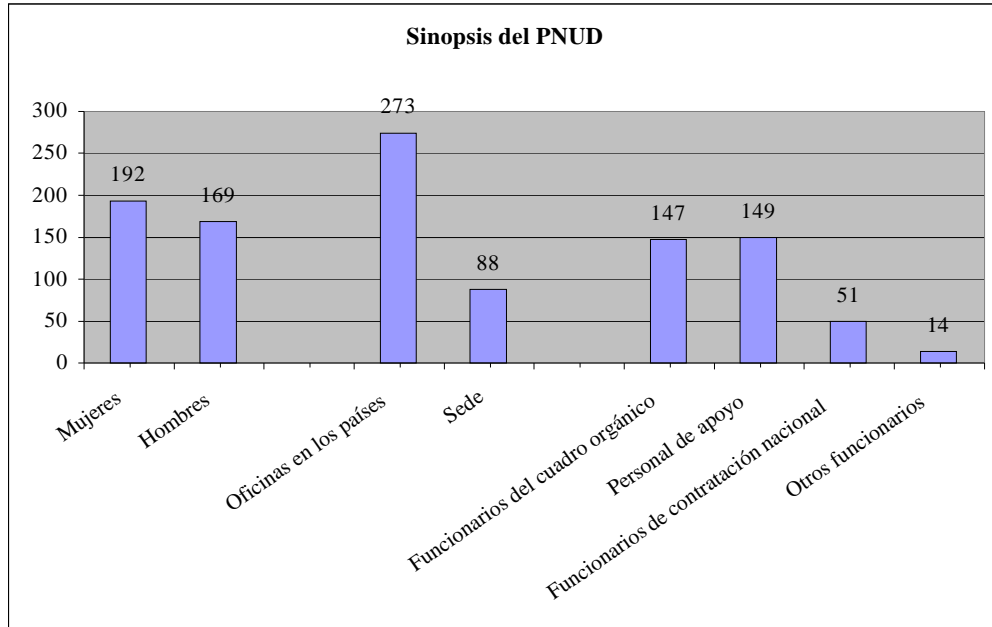
De los 14 funcionarios de la sede de la UNOPS que consultaron a la Oficina, 1 tenía problemas con un supervisor directo, 3 con un funcionario directivo superior, 4 con la oficina de recursos humanos y 5 con una cuestión de política. De los 9 funcionarios de las oficinas de la UNOPS en los países que se pusieron en contacto con la Oficina, 2 tenían problemas con un supervisor directo, 2 con un funcionario directivo superior, 2 con un colega y 2 con una cuestión de política.

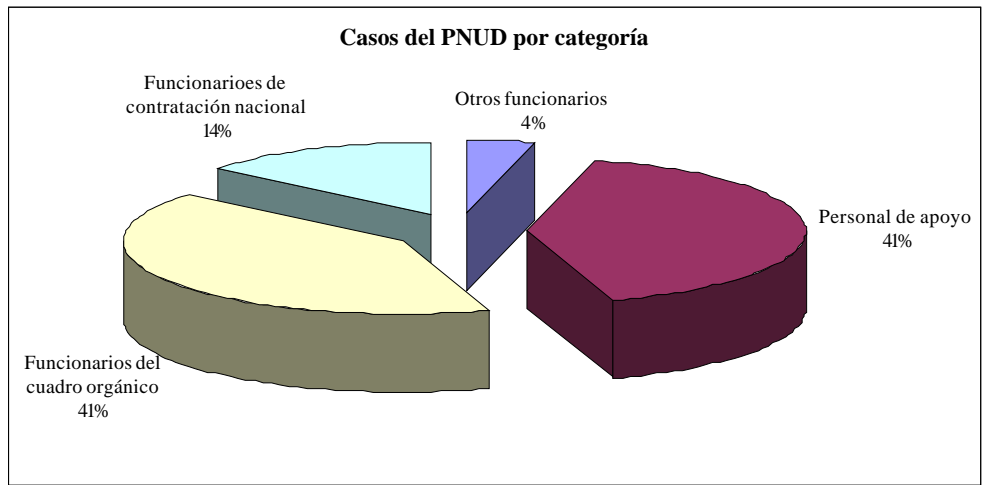
Los resultados de los casos presentados a la Oficina por funcionarios de la UNOPS fueron los siguientes: el 78% quedó cerrado, el 13% seguía en trámite y el 9% se remitió a otras oficinas.

## Desglose de casos por organismo

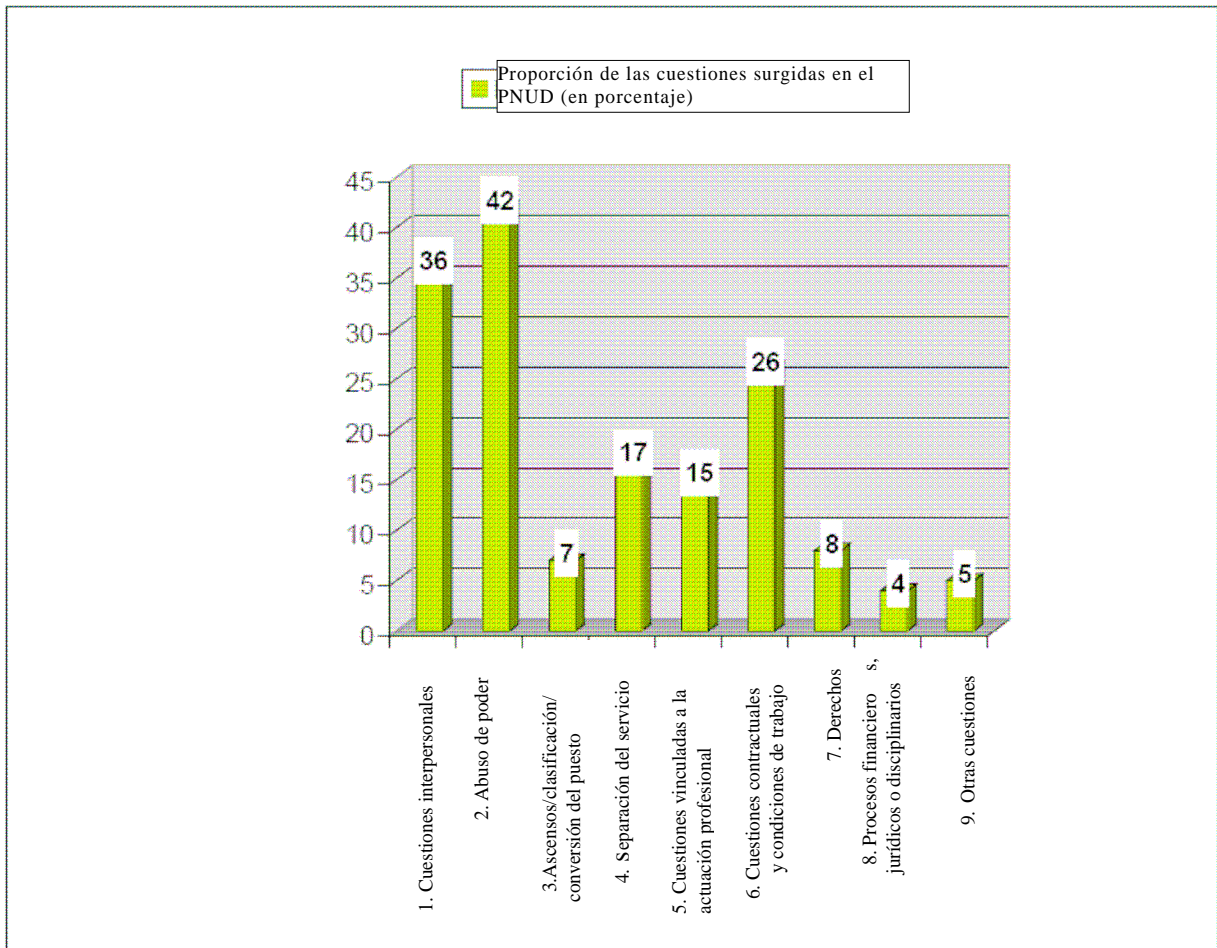
### A. Casos del PNUD

#### a) Sinopsis

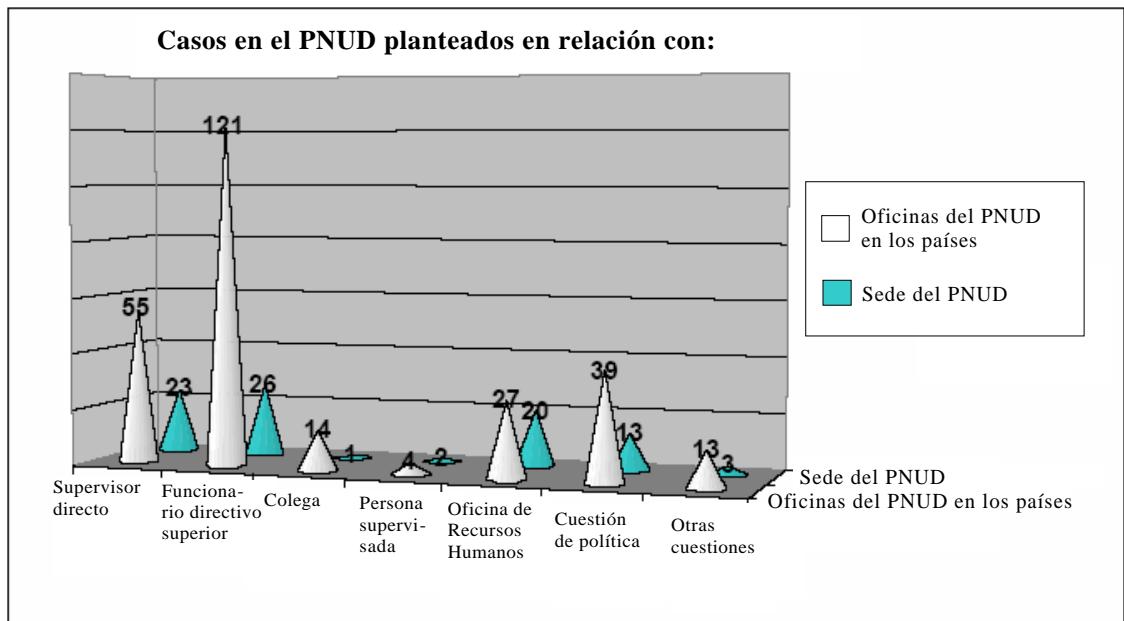




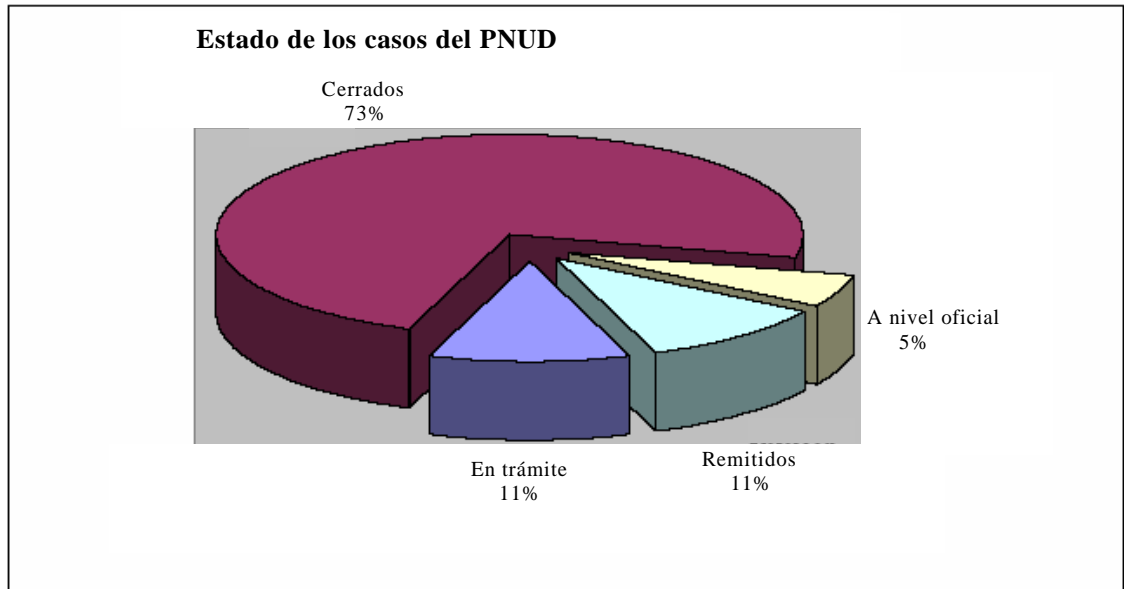
**b) Cuestiones surgidas en el PNUD**



c) **Otras partes en el conflicto**

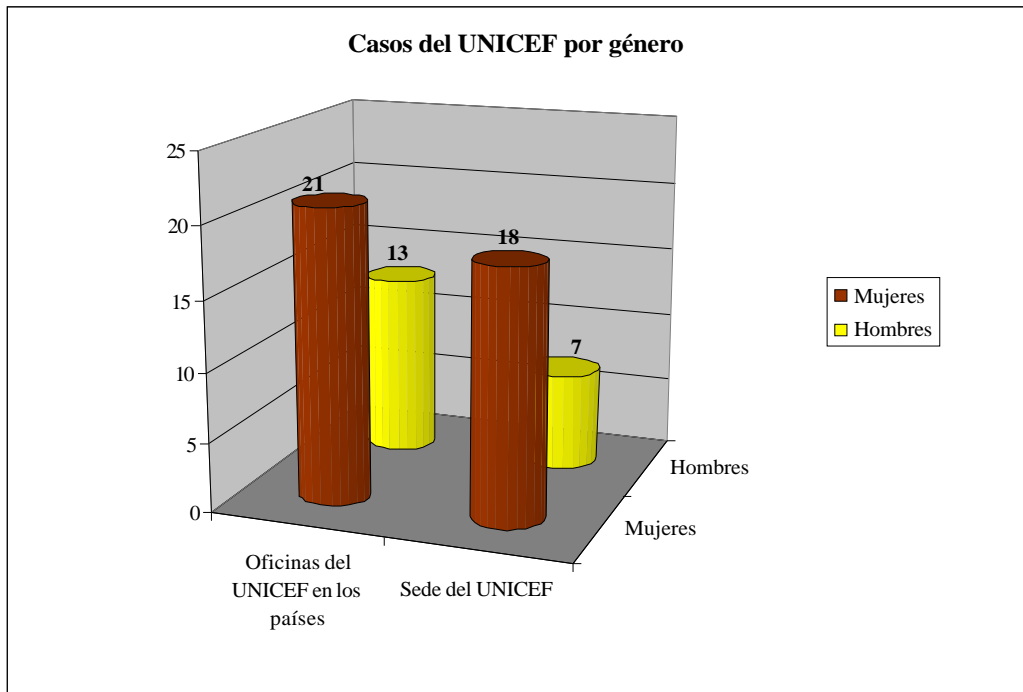
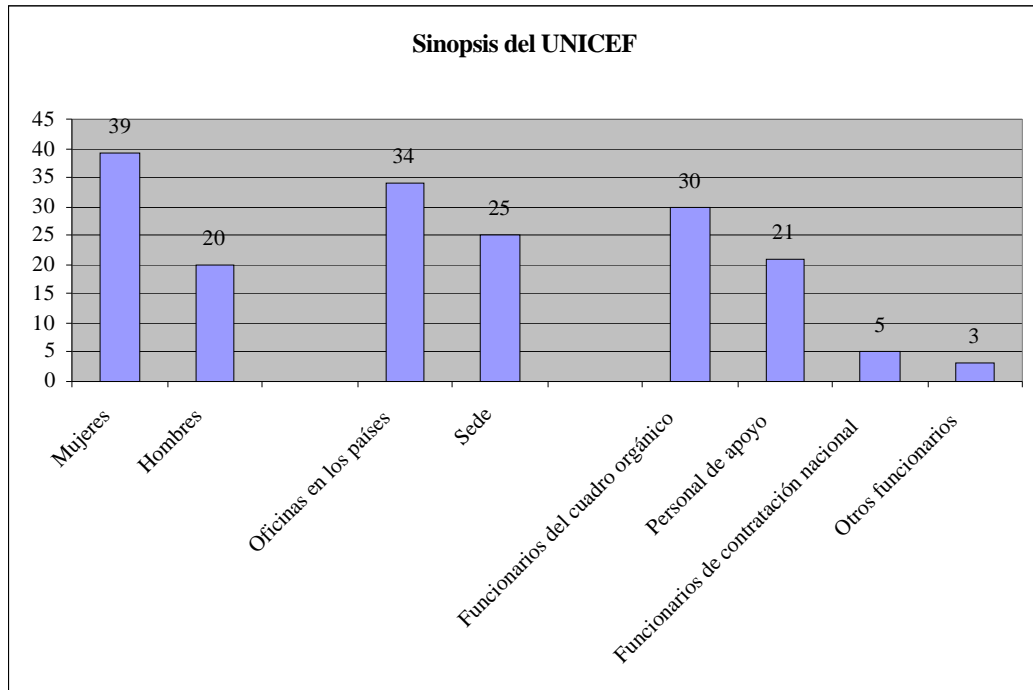


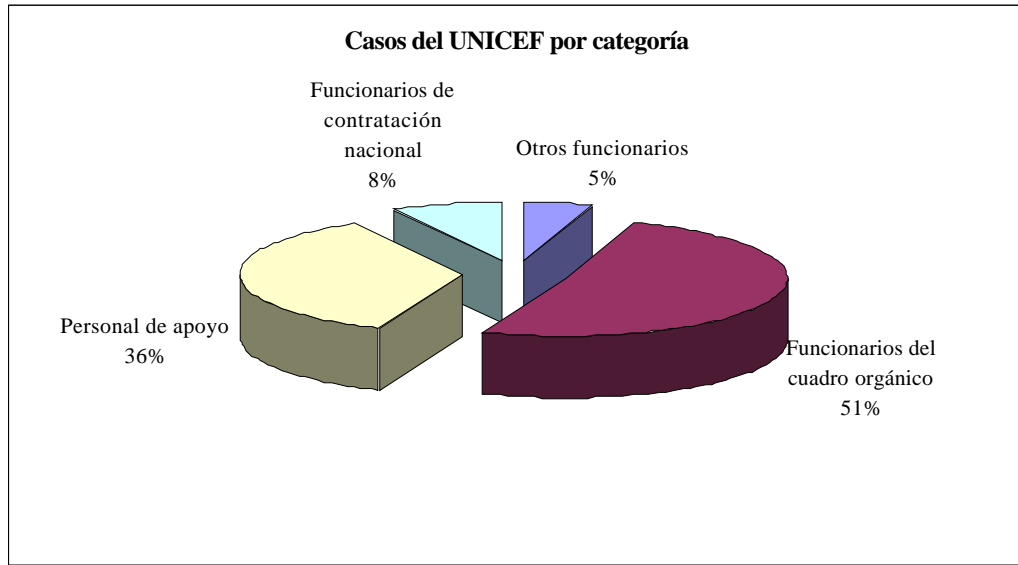
d) **Estado de los casos**



## B. Casos del UNICEF

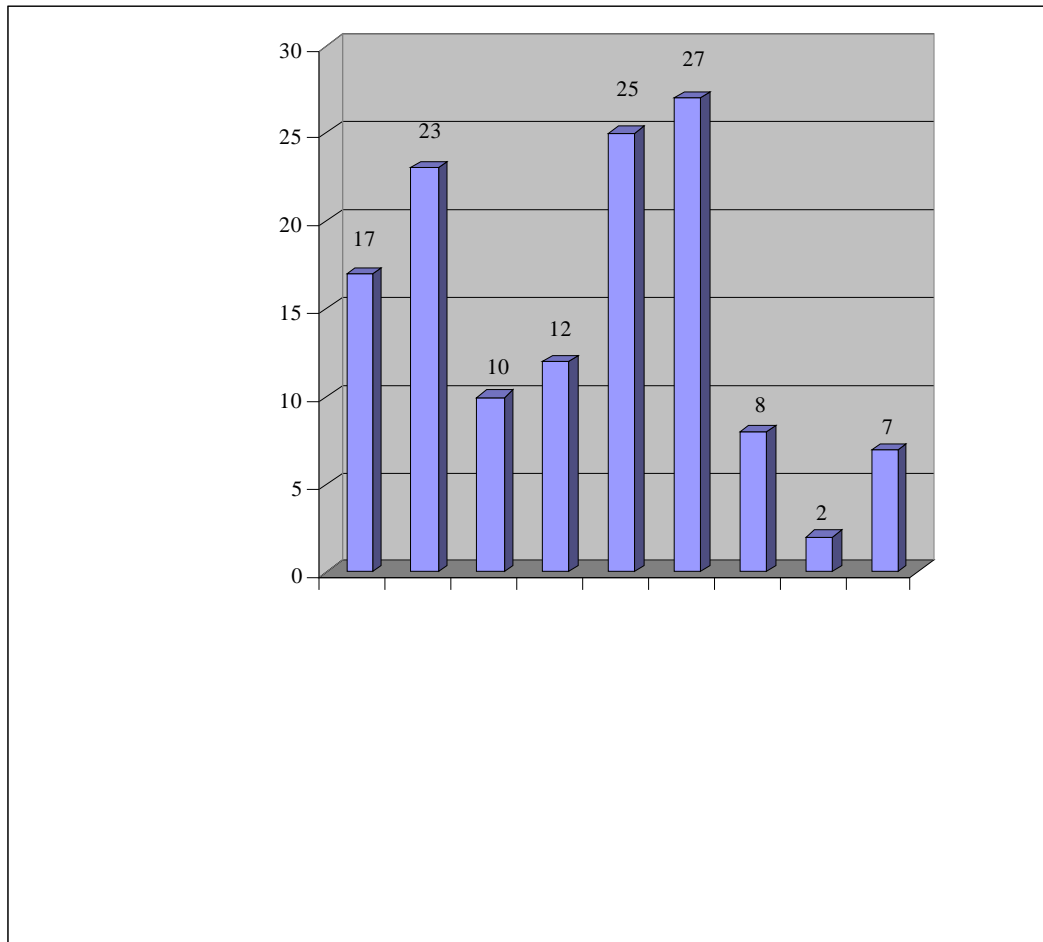
### a) Sinopsis





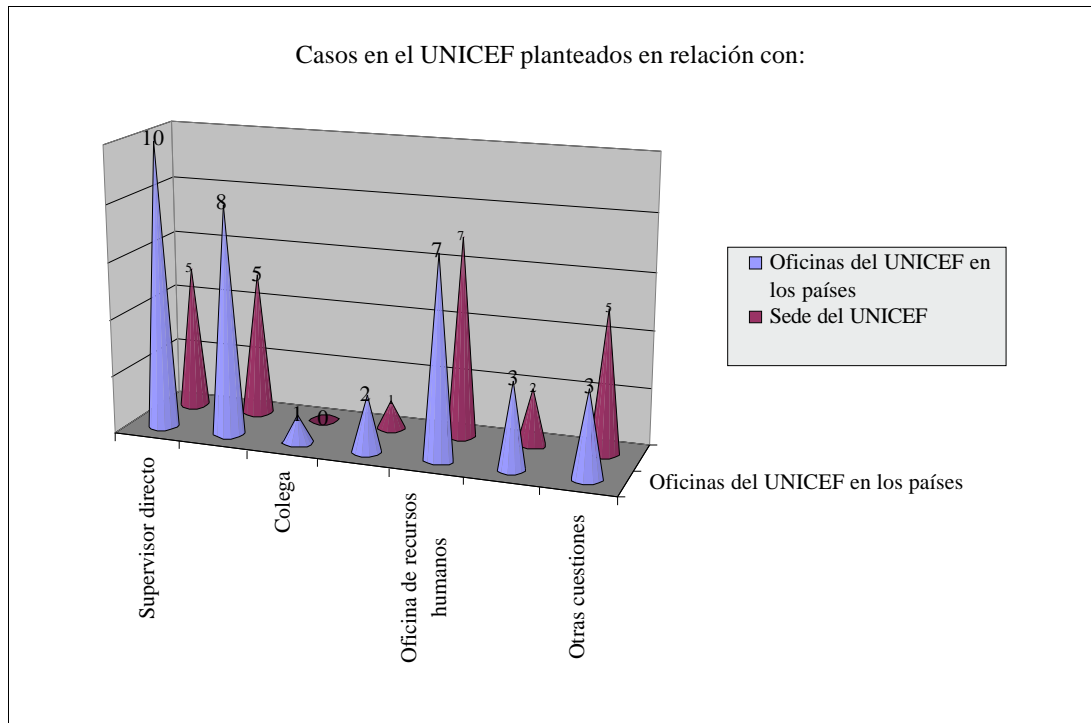
**b) Cuestiones surgidas en el UNICEF**

**■ Proporción de las cuestiones surgidas en el UNICEF (en porcentaje)**

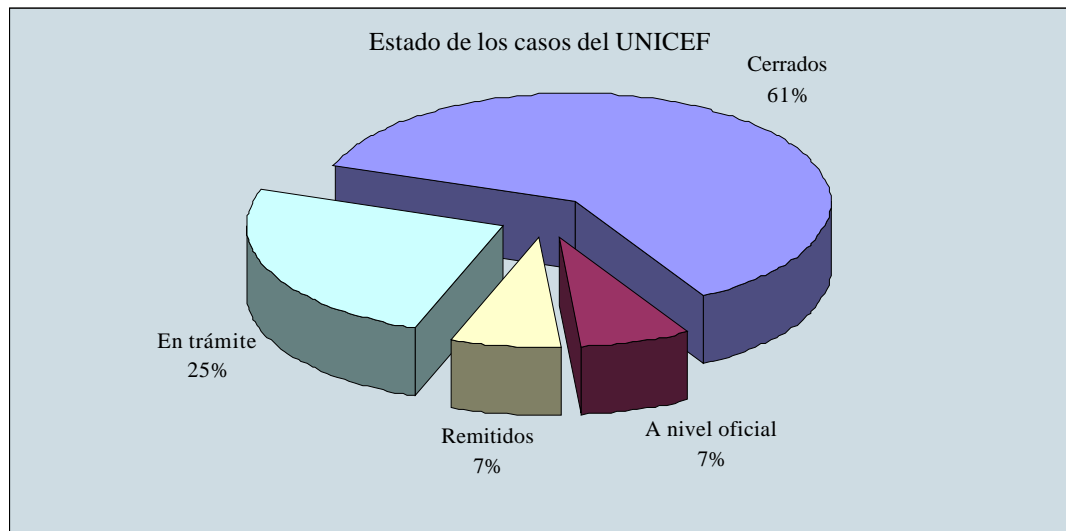




c) **Otras partes en el conflicto**

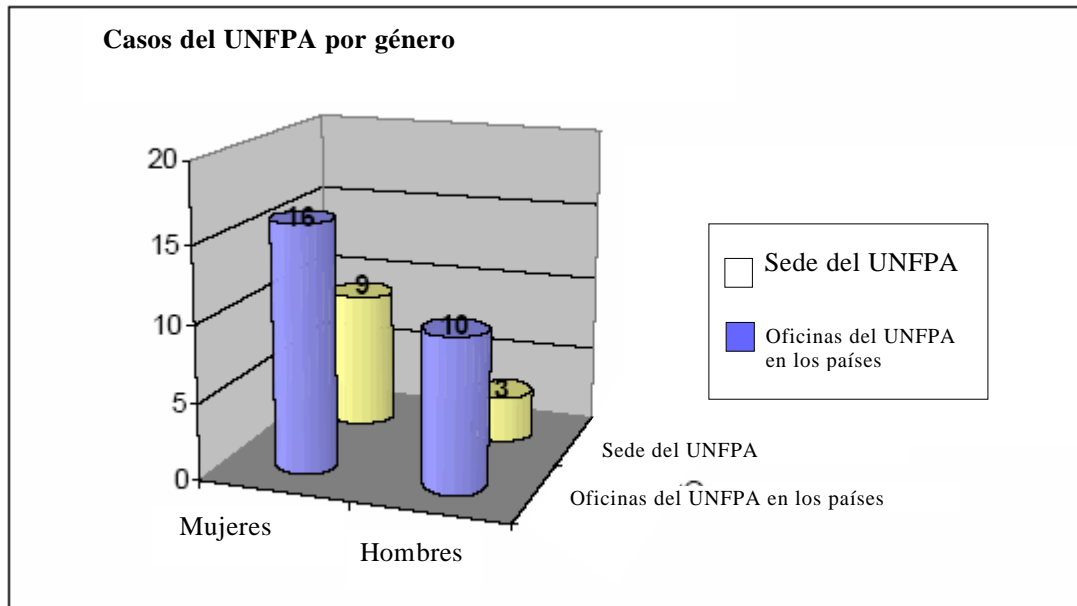
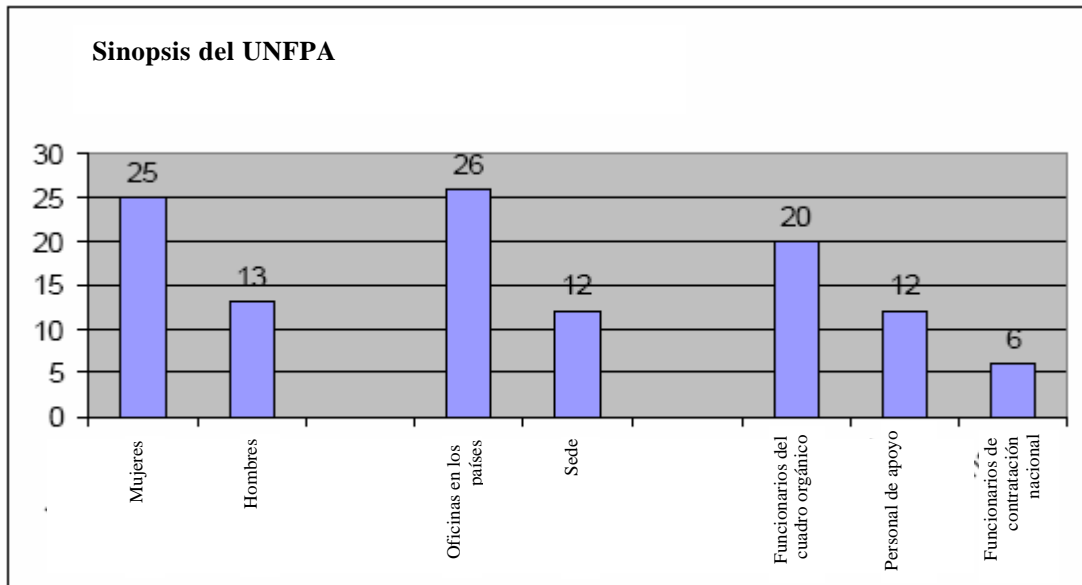


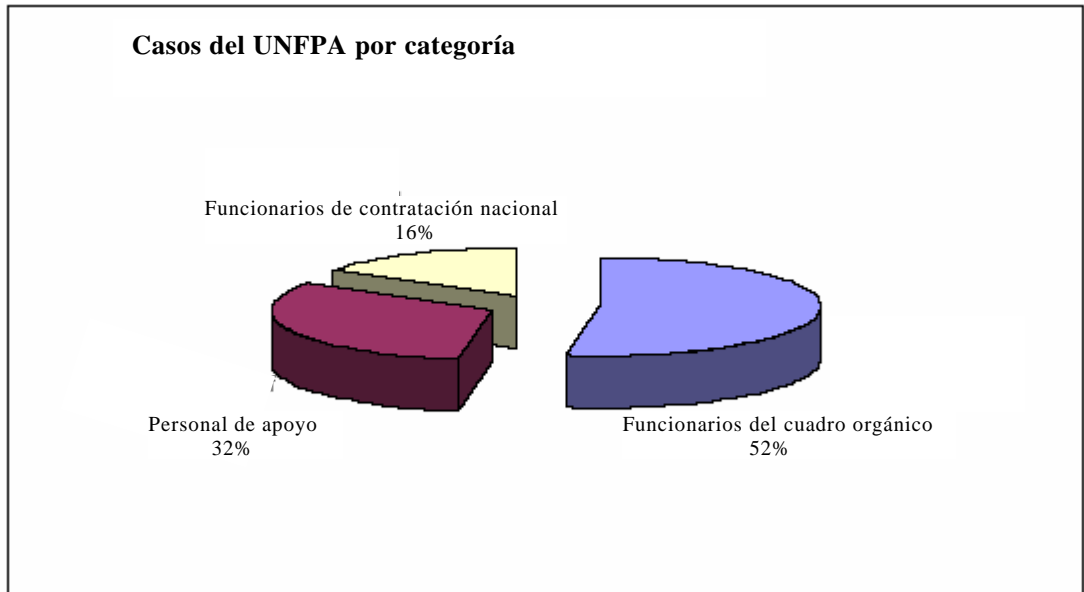
d) **Estados de los casos**



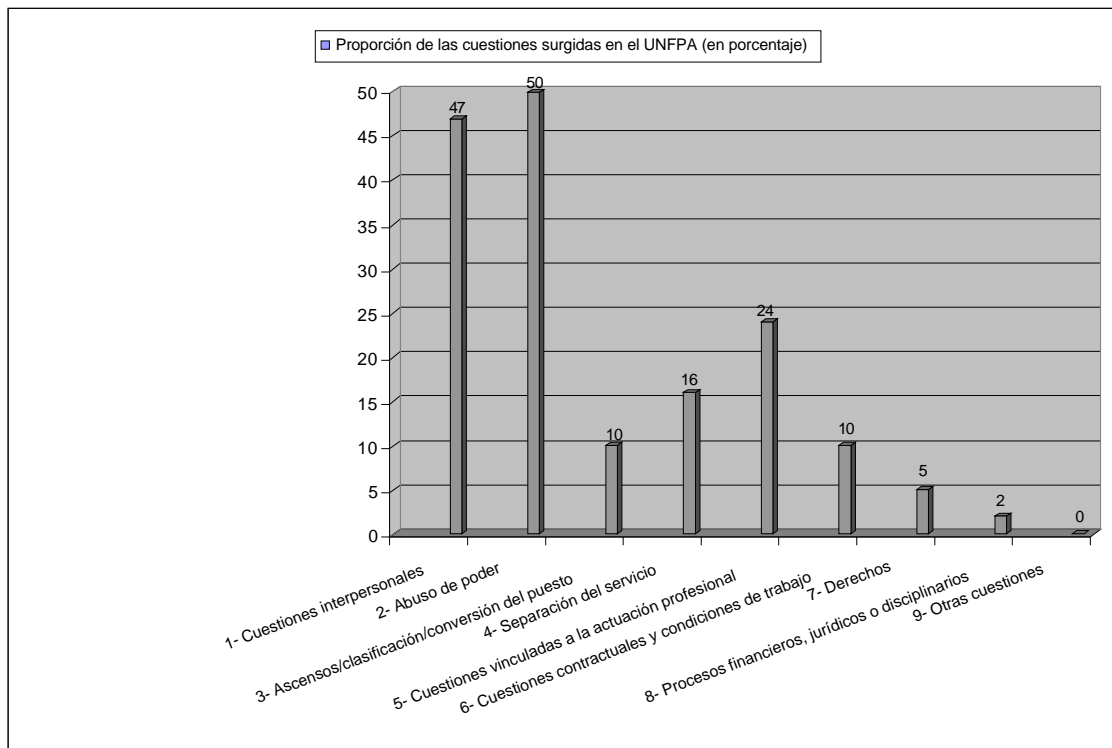
### C. Casos del UNFPA

#### a) Sinopsis

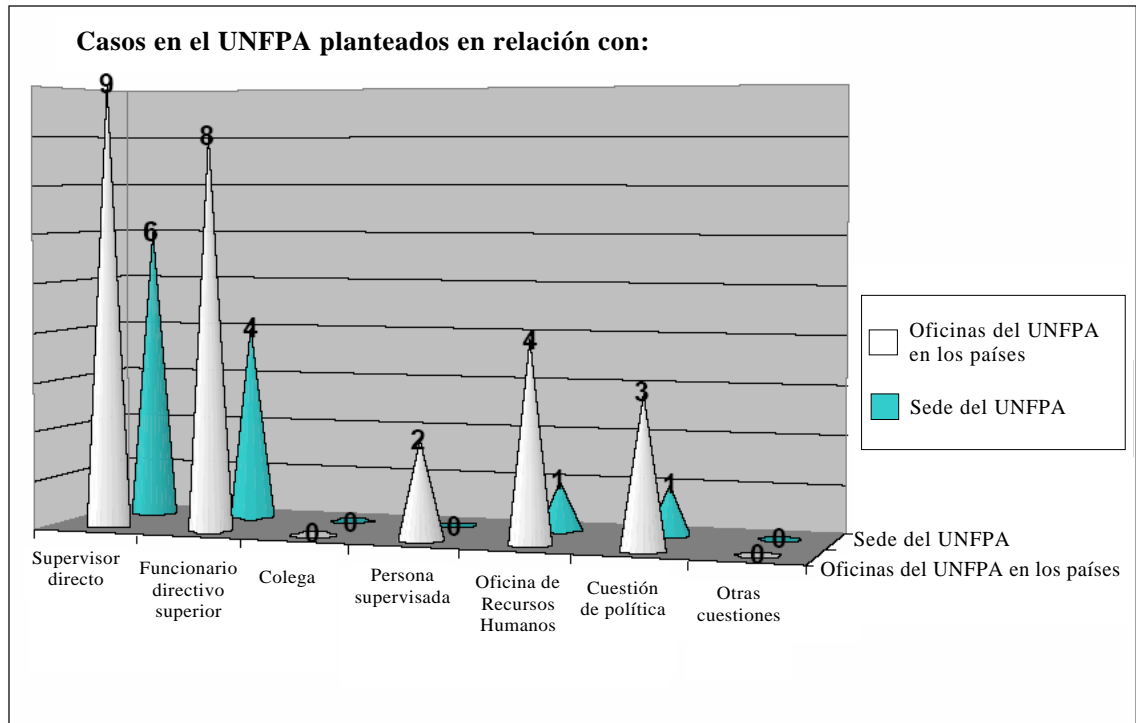




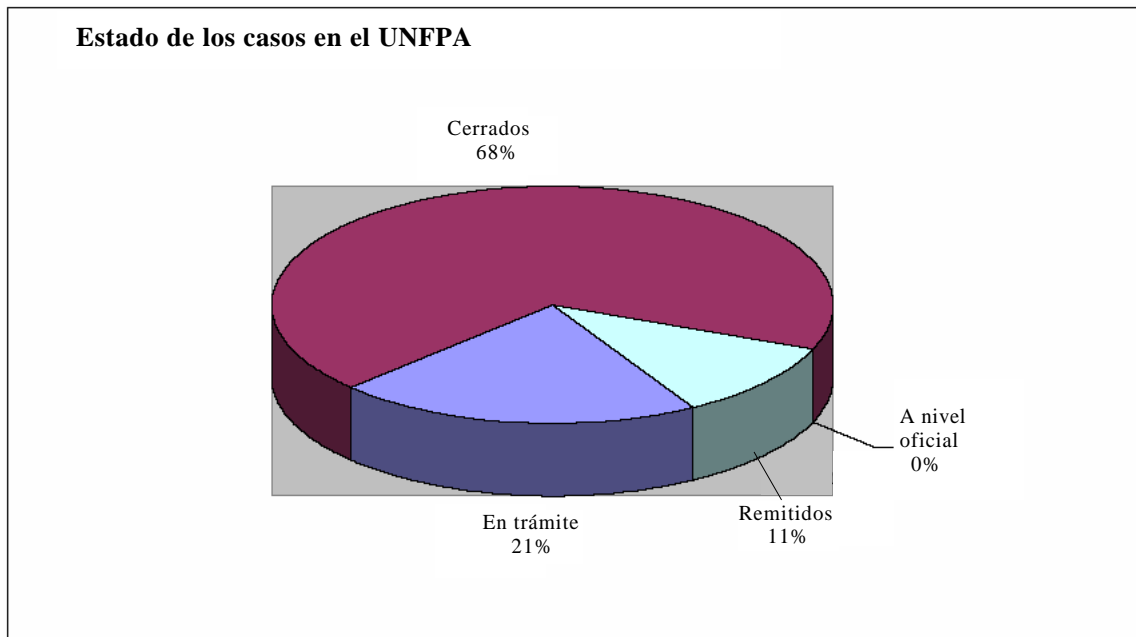
#### b) Cuestiones surgidas en el UNFPA



c) **Otras partes en el conflicto**

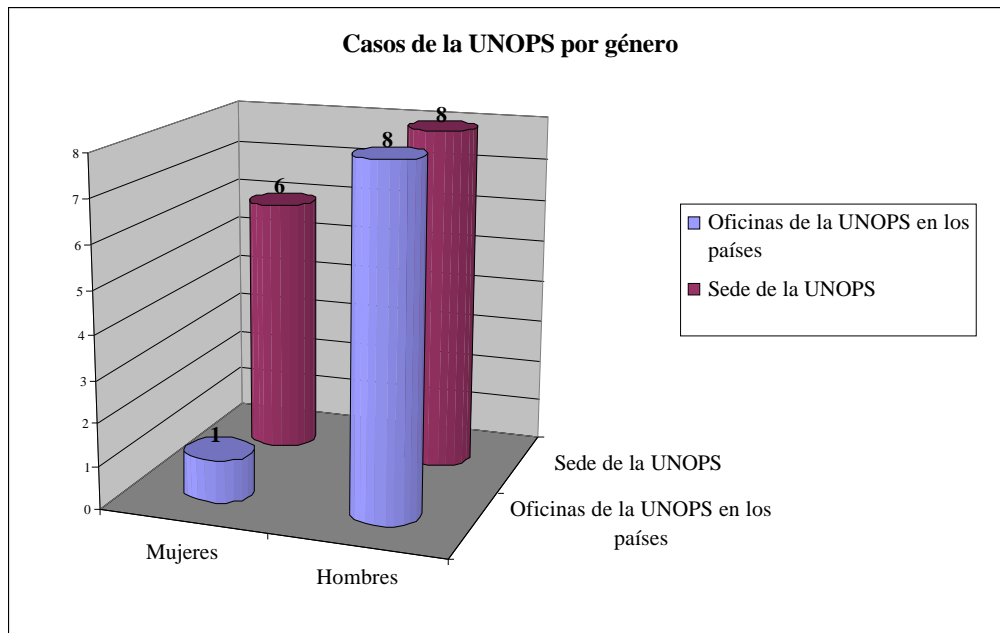
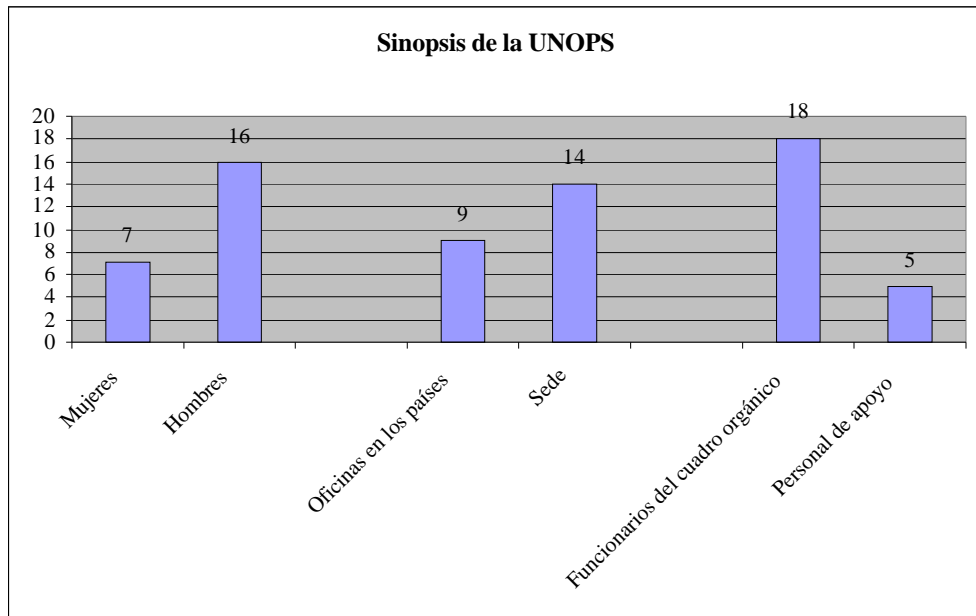


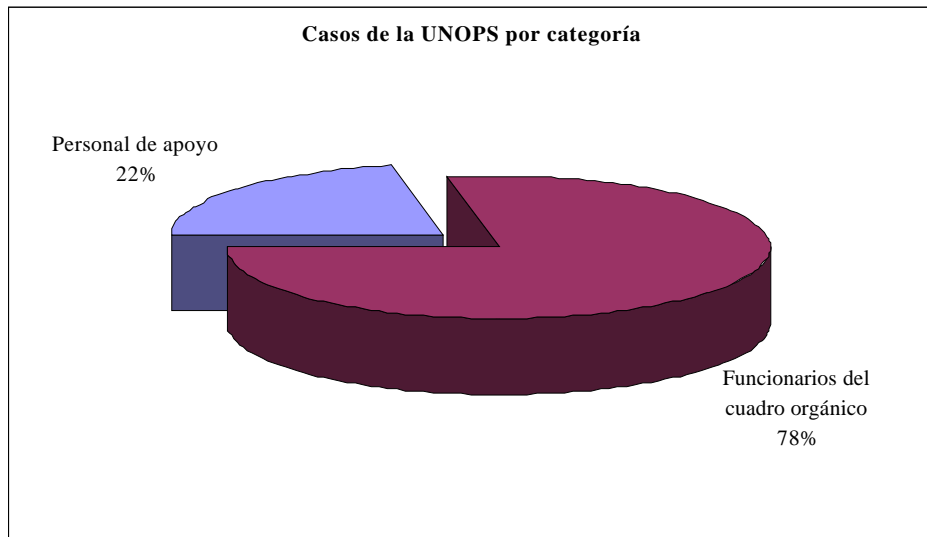
d) **Estado de los casos**



## D. Casos de la UNOPS

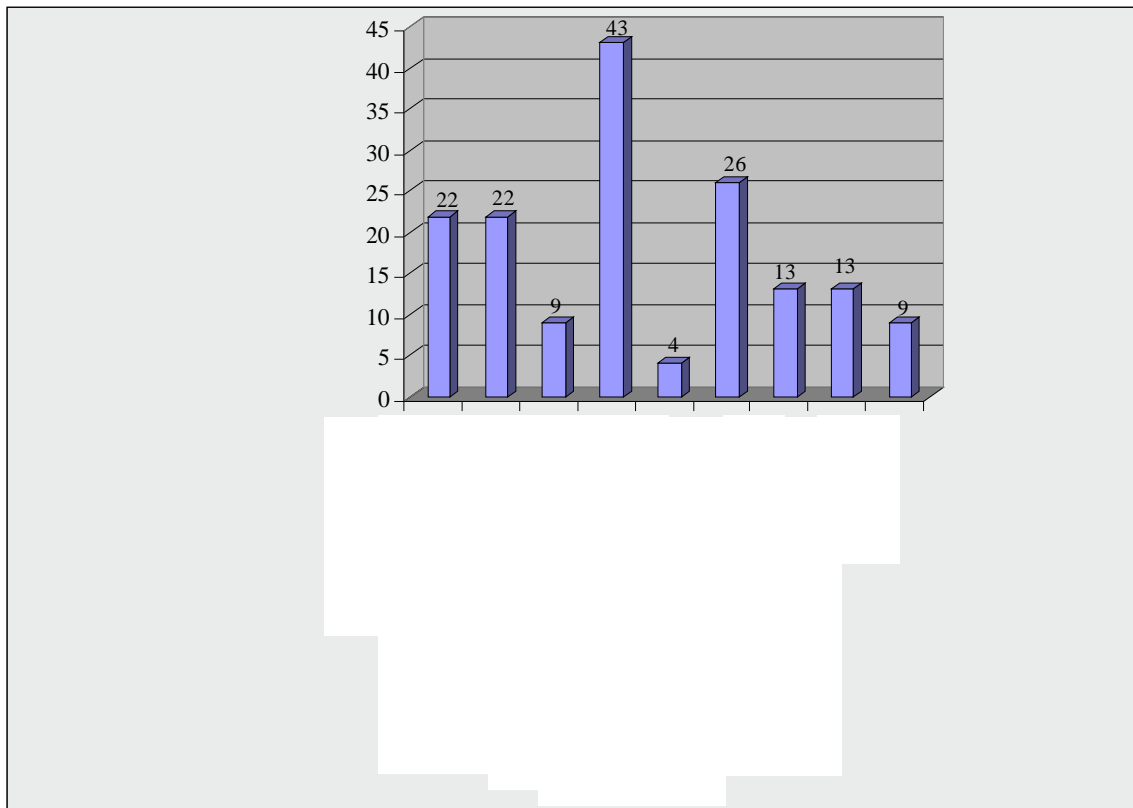
### a) Sinopsis



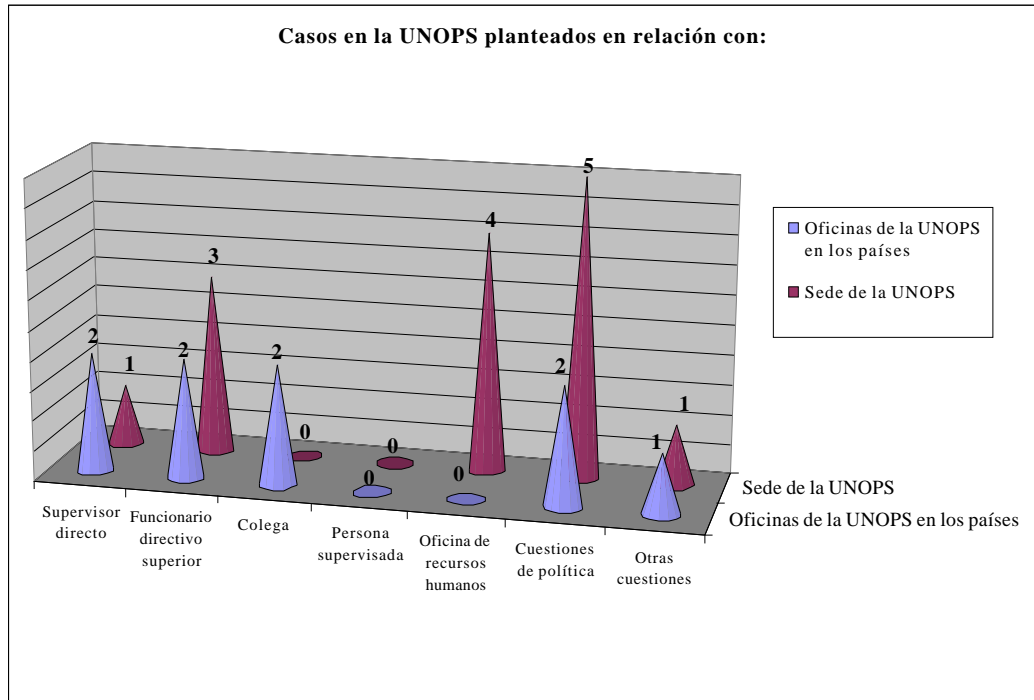


**b) Cuestiones surgidas en la UNOPS**

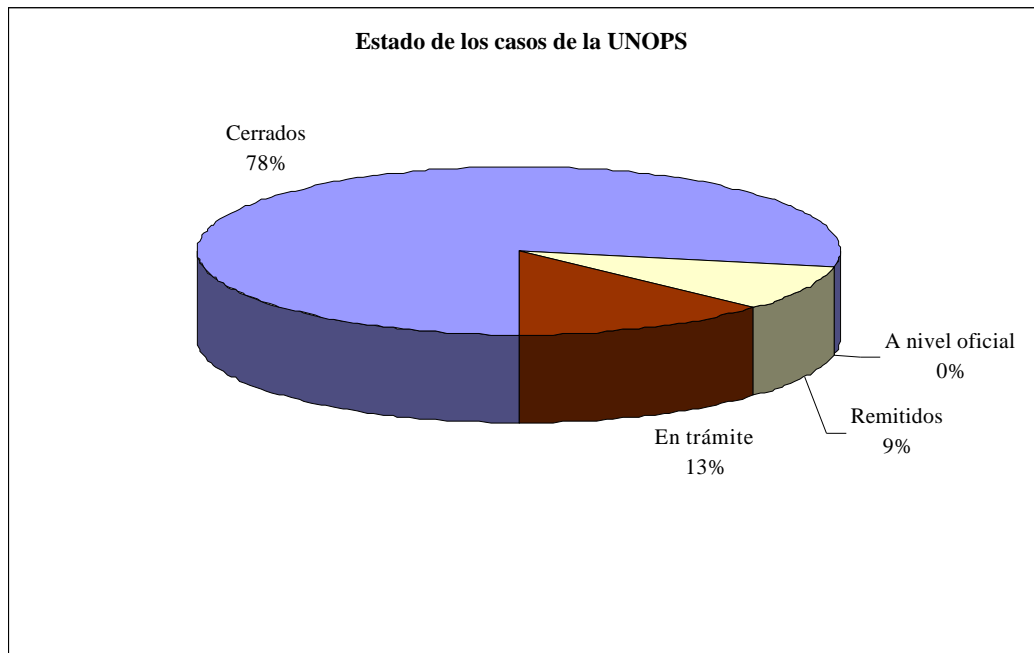
■ **Proporción de las cuestiones surgidas en la UNOPS (en porcentaje)**



c) Otras partes en el conflicto



d) Estado de los casos



## Anexo II

### **Plan de acción redactado en la quinta reunión anual del ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods, celebrada en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en Roma, los días 28 y 29 de septiembre de 2006**

1. Definir y finalizar los elementos básicos del mandato genérico de los ombudsman (Organización Mundial de la Salud (OMS), Oficina del Ombudsman Conjunto)
2. Definir y finalizar las normas de práctica comunes (Naciones Unidas)
3. Poner en práctica una utilización ampliada experimental de categorías comunes de casos para comunicar los resultados en la próxima reunión (OMS, Banco Mundial)
4. Definir y finalizar un conjunto de datos facultativos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Oficina del Ombudsman Conjunto)
5. Intensificar la colaboración interinstitucional en lo referente a la prestación de servicios a las oficinas locales y en los países mediante la elaboración y puesta a prueba de la capacitación conjunta de una red de apoyo oficioso (Oficina del Ombudsman Conjunto, ACNUR, Programa Mundial de Alimentos (PMA), con apoyo técnico del Banco Mundial)
6. Intensificar la colaboración interinstitucional en lo referente a la prestación de servicios a las oficinas locales y en los países mediante el intercambio oportuno de los planes relativos a las misiones (todos los organismos)
7. Formular una declaración de propósito para la red UNARIO (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina del Ombudsman Conjunto, OMS Europa)
8. Definir los indicadores de impacto de los servicios de los ombudsman (Naciones Unidas, Banco Asiático de Desarrollo, PMA)
9. Iniciar un debate sobre directrices en materia de acoso mediante la distribución de material por vía electrónica (todos los organismos)