



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DE FINANZAS

154.º período de sesiones

Roma, 26-30 de mayo de 2014

**Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones
Unidas (JIU/REP/2012/5)**

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sra. Monika Altmaier

Directora de la Oficina de Recursos Humanos

Tel.: (+39) 06570 56422

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mk349s

RESUMEN

- De acuerdo con la orientación proporcionada por el Consejo en su 123.º período de sesiones (véase CL 123/REP, párr. 73), los informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) se presentan al Comité de Finanzas y al Comité del Programa junto con los comentarios del Director General (y las observaciones de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, si están disponibles) para que los examinen y formulen comentarios al respecto.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a tomar nota de la información proporcionada en el informe de la DCI adjunto y a presentar los comentarios que desee realizar al respecto al Consejo.



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

CONSEJO

149.º período de sesiones

Roma, 16-20 de junio de 2014

**Examen de las consultorías individuales en el sistema de
las Naciones Unidas (JIU/REP/2012/5)**

1. Este informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) va acompañado de breves comentarios del Director General y de las observaciones conjuntas más amplias de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) (documento A/68/67/Add.1).

Comentarios del Director General de la FAO

2. La FAO hace suyo el informe de la DCI así como las observaciones de la JJE sobre el “Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas”. LA FAO apoya firmemente todas las recomendaciones sustantivas contenidas en el informe, que han sido consideradas e incorporadas en las nuevas directrices institucionales sobre el empleo de consultores emitidas en noviembre de 2013. Las directrices abarcan la clasificación, la selección competitiva, la remuneración y la evaluación.

3. Si bien apoya en líneas generales la recomendación 13, la FAO considera que una política armonizada debe tener en cuenta las diferencias en las necesidades, los recursos y el trabajo de las distintas organizaciones del sistema, así como ofrecer la flexibilidad necesaria para permitirles usar personal no funcionario a fin de satisfacer sus necesidades específicas.

4. La FAO apoya un enfoque dirigido inicialmente a determinar “denominadores comunes” genéricos que deberían estar presentes en los contratos del personal no funcionario de las organizaciones del sistema —tales como niveles básicos de prestaciones sociales y límites de duración— y a establecer una definición común viable de “funciones básicas” para delinear qué tipo de trabajo debería y no debería realizar el personal no funcionario.

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



Asamblea General

Distr. general
19 de septiembre de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 142 del programa provisional*

Dependencia Común de Inspección

Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación en relación con el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas” ([A/68/67](#)).

Resumen

En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas” ([A/68/67](#)) se examina la utilización de consultores individuales en el sistema de las Naciones Unidas, se analizan las políticas y prácticas pertinentes y se formulan consideraciones de carácter más amplio sobre cuestiones relativas a las modalidades contractuales del personal que no es de plantilla.

En la presente nota se reflejan las observaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en relación con las recomendaciones formuladas en ese informe. Las observaciones del sistema se han consolidado sobre la base de la información proporcionada por las organizaciones que integran la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, la cual acogió con beneplácito el informe y apoyó sus conclusiones.

* [A/68/150](#).



I. Introducción

1. En su informe titulado “Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas” (A/68/67), la Dependencia Común de Inspección analizó las políticas y prácticas pertinentes y evaluó la utilización de consultores individuales en el sistema de las Naciones Unidas. Aunque el tema principal del informe eran las consultorías individuales, tras analizar la información recibida y sobre la base de las entrevistas realizadas, los inspectores llegaron a la conclusión de que no siempre existía una distinción clara entre consultores individuales y otras categorías de personal que no son de plantilla. Por ello, la Dependencia Común de Inspección incluyó también en su informe consideraciones sobre otras cuestiones similares a las planteadas por las consultorías, como las modalidades contractuales del personal que no es de plantilla.

II. Observaciones generales

2. Las organizaciones acogieron con beneplácito la oportuna presentación del informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la utilización de consultores, en el que se abordaba un tema importante para la gestión de los recursos humanos del sistema de las Naciones Unidas, y señalaron que, aunque pudiera haber algunas similitudes entre las consultorías y otros tipos de contratos de personal no perteneciente a la plantilla, la mayoría de los organismos diferenciaban claramente esas modalidades contractuales de los nombramientos. Por ejemplo, las dificultades financieras habían forzado a algunas organizaciones a depender en mayor medida de la contratación de personal no perteneciente a la plantilla, mientras que para otras organizaciones la contratación de consultores no tenía las mismas repercusiones financieras. El informe ofrecía información crucial sobre la utilización de consultores y sobre los posibles riesgos asociados con esa modalidad contractual. Muchas organizaciones indicaron que estaban revisando sus políticas de recursos humanos relativas a las consultorías y los procesos institucionales conexos y que tendrían en cuenta las sugerencias y recomendaciones que figuraban en el informe.

3. Las organizaciones expresaron también su apoyo al llamamiento hecho en el informe a favor de un enfoque aplicable a todo el sistema, con miras a armonizar las políticas relativas a las consultorías y a otros recursos de personal no perteneciente a la plantilla, y a las recomendaciones para promover una mayor coherencia entre esas políticas mediante mecanismos interinstitucionales. Las organizaciones convinieron en que, teniendo en cuenta las diferentes políticas y prácticas en relación con la utilización de consultores y contratistas individuales en el sistema de las Naciones Unidas, los mecanismos interinstitucionales existentes podrían resultar útiles para lograr una mayor uniformidad en las políticas, los términos y condiciones de los contratos, las disposiciones de los códigos de conducta y las prácticas conexas.

4. Las organizaciones apreciaron el carácter detallado del informe, aunque expresaron preocupación por varios aspectos del análisis, como el hecho de que no se hubiera prestado más atención a la viabilidad de la aplicación de algunas de las recomendaciones. Por ejemplo, la Dependencia Común de Inspección pedía en varios casos en su informe que se introdujeran sistemas informatizados para las actividades de seguimiento y análisis. Las organizaciones coincidieron en que, si bien ese tipo de mejoras eran deseables, su aplicación podía resultar difícil.

5. Asimismo, las organizaciones expresaron preocupación por la referencia incluida en el informe a las normas laborales internacionales, a saber las establecidas en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las organizaciones señalaron que esos convenios y recomendaciones iban dirigidos a los Estados, no a las organizaciones internacionales, y que por lo tanto los “principios laborales internacionales” a que hacía referencia la Dependencia Común de Inspección, y en los que estaban basadas las normas laborales internacionales, no eran aplicables a las organizaciones internacionales, excepto en el contexto general del derecho internacional. Además, en el párrafo 88 de su informe, la Dependencia Común de Inspección citaba el Convenio núm. 132 de la OIT en relación con los consultores, cuando ese convenio no se aplicaba sustantivamente a los consultores sino al personal de plantilla. De igual modo, en el párrafo 36 de su informe, la Dependencia Común de Inspección hacía referencia a la recomendación núm. 198 de la OIT pese a que las directrices incluidas en esa recomendación para determinar la existencia de una relación de trabajo iban dirigidas a los Estados a los efectos de promover la adopción de una política nacional de protección de los trabajadores en sus relaciones de trabajo. Por consiguiente, las directrices de esa recomendación no eran aplicables directamente a las organizaciones internacionales.

III. Observaciones específicas sobre las recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los principios laborales internacionales, deberían revisar sus políticas respecto de la utilización de personal que no es de plantilla con miras a aclarar los criterios para optar por las modalidades contractuales de plantilla o las que no lo son, y deberían supervisar y evaluar la utilización de personal que no es de plantilla en sus organizaciones a fin de detectar y afrontar los riesgos de manera oportuna.

6. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas expresaron su acuerdo con la recomendación 1, en la que la Dependencia Común de Inspección pedía que se revisaran las políticas respecto de la utilización de personal que no fuera de plantilla, y la aceptaron, aunque señalaron que la parte relativa a tener en cuenta los “principios laborales internacionales” (véase el párr. 5) era una cuestión que debían dilucidar los órganos legislativos y no era competencia de los jefes ejecutivos.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían asegurarse de que sus organizaciones disponen de una política específica en relación con las consultorías, complementada con las directrices conexas y una modalidad contractual exclusiva.

7. Las organizaciones estuvieron de acuerdo en que era necesario contar con una política específica en relación con las consultorías, conforme se señalaba en la recomendación 2. No obstante, observaron que en el párrafo 61 del informe la Dependencia Común de Inspección pedía que se procediera a “la racionalización y la definición clara de todos los tipos de contratos que no son de plantilla en un único

documento de política”, lo que parecía contradecir esta recomendación en la que la Dependencia pedía que se dispusiera de una política específica en relación con las consultorías.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurarse de que los contratos de consultoría en sus organizaciones respectivas se complementen con unas condiciones generales amplias, que incluyan disposiciones sobre el conflicto de intereses y el código de conducta.

8. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas estuvieron de acuerdo con la recomendación 3, en la que la Dependencia Común de Inspección se pronunciaba a favor de que los contratos de consultoría se complementaran con unas condiciones generales amplias, que incluyeran disposiciones sobre el conflicto de intereses y el código de conducta, y muchas organizaciones informaron de que estaban avanzando en ese sentido o de que ya cumplían esas condiciones.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían revisar, teniendo presentes los principios laborales y las buenas prácticas internacionales, los contratos de consultoría en sus respectivas organizaciones con miras a introducir contratos de menor duración de conformidad con la naturaleza específica y temporal de la labor de consultoría, y desarrollar una política adecuada en materia de prestaciones sociales en la que se tengan en cuenta la duración y la naturaleza del trabajo realizado.

9. La recomendación 4, en la que la Dependencia Común de Inspección se pronunciaba a favor de contratos de menor duración recibió un apoyo parcial de las organizaciones. Algunas señalaron que la duración de los contratos de consultoría, especialmente en el contexto de los programas de cooperación técnica de las organizaciones, estaba basada en la duración de los proyectos y programas correspondientes. Las organizaciones sugirieron también que las prestaciones sociales solo debían tenerse en cuenta en situaciones en que los consultores fueran empleados durante períodos más largos. Además, la introducción de prestaciones sociales podía requerir la aprobación de los órganos legislativos en el caso de algunas organizaciones.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurar la existencia de una política adecuada respecto del empleo de jubilados como consultores en sus respectivas organizaciones y que esa política se aplique efectivamente en la práctica.

10. Las organizaciones aceptaron la recomendación 5 relativa a las políticas que regulaban el empleo de jubilados como consultores.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían estudiar modalidades adecuadas para proporcionar a los consultores y demás personal que no es de plantilla unos mecanismos de solución de controversias accesibles y eficaces y estudiar la forma de escucharlos y atender sus preocupaciones.

11. Las organizaciones aceptaron la recomendación 6, relativa al acceso a mecanismos de solución de controversias, y la apoyaron; algunas organizaciones indicaron que ya tenían mecanismos de ese tipo para los consultores. Otras organizaciones señalaron que, antes de proceder a la extensión de esos servicios al personal que no era de plantilla, debían someter la cuestión al examen de sus oficinas de asuntos jurídicos.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de definir claramente las funciones y responsabilidades respecto del empleo de consultores y de introducir medidas de supervisión y control interno adecuadas para la aplicación efectiva de las políticas pertinentes.

12. Las organizaciones apoyaron la recomendación 7.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben revisar sus políticas y prácticas relacionadas con las listas y los procesos competitivos para la contratación de consultores, con el fin de ampliar la reserva disponible de candidatos cualificados y de adoptar las medidas adecuadas para garantizar una competencia adecuada, preferentemente en función de la duración y el monto de los contratos.

13. Las organizaciones apoyaron la recomendación en la que la Dependencia Común de Inspección solicitaba que revisaran sus políticas y prácticas relacionadas con las listas y los procesos competitivos, con el fin de ampliar la reserva disponible de candidatos cualificados, y algunas organizaciones indicaron que ya habían puesto en marcha ese proceso. No obstante, las organizaciones advirtieron que la adopción de un enfoque excesivamente estricto para la contratación de consultores podía presentar dificultades o dar lugar a retrasos considerables, con las consiguientes repercusiones negativas. Por ejemplo, las organizaciones que trabajaban en esferas altamente especializadas solo tenían a su disposición un grupo reducido de expertos cualificados y, por lo tanto, no era factible para ellas la ampliación de su lista de reserva ni la aplicación de medidas para aumentar la competitividad; por su parte, las organizaciones que prestaban socorro humanitario de emergencia tenían que poder ampliar rápidamente sus operaciones durante situaciones de emergencia, por lo que no tenían tiempo para emprender un proceso de contratación de consultores que fuera competitivo.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que en las políticas de sus respectivas organizaciones en relación con la consultoría se tengan en cuenta y se promuevan proactivamente los criterios de diversidad geográfica y equilibrio de género.

14. Los miembros de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación apoyaron la necesidad de asegurar la diversidad geográfica y el equilibrio de género a la hora de seleccionar los consultores, tal como proponía la Dependencia Común de Inspección en la recomendación 9. Algunas organizaciones, en particular las que consideraban el nombramiento de consultores como una actividad de adquisiciones, señalaron que la representación geográfica y el equilibrio de género se debían aplicar en el contexto de los procesos de licitación y en los principios de adquisiciones conexos. Varias organizaciones observaron que las mejoras introducidas recientemente en los sistemas de información sobre contratación podrían contribuir a mejorar su capacidad para identificar candidaturas de mujeres y de personas de países insuficientemente representados con las cualificaciones necesarias para las consultorías. Por último, varias organizaciones expresaron preocupación porque la redacción de la recomendación era demasiado amplia, teniendo en cuenta que el concepto de equilibrio de género y diversidad geográfica era aplicable principalmente a la fuerza de trabajo de las organizaciones y solo a su personal internacional. Las organizaciones cuestionaron que la Dependencia Común de Inspección tuviera la intención de recomendar la aplicación del criterio de diversidad geográfica a los consultores, habida cuenta de que, en muchos casos, su contratación estaba supeditada a la ubicación de la organización contratante. En algunos aspectos, se podría interpretar que esa recomendación equivalía a proponer que se mantuviera el equilibrio geográfico en la contratación de empresas suministradoras de servicios.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que sus respectivas organizaciones cuenten con una política de remuneración actualizada para la contratación de consultores, respaldada por directrices adecuadas para su aplicación coherente.

15. Las organizaciones expresaron en general su aceptación y su apoyo respecto de la recomendación 10, relativa a la política de remuneración, y varias dijeron que ya estaban examinando sus políticas al respecto. No obstante, algunas organizaciones consideraban que la remuneración de los consultores debía estar basada no solo en la complejidad de las tareas que se les asignaran, con arreglo a lo dispuesto en los mandatos correspondientes (véase [A/68/67](#), párr. 144), sino también en la capacidad, los conocimientos y la experiencia de los consultores para el cumplimiento de esos mandatos. Otras organizaciones indicaron que fijaban los honorarios de los consultores caso por caso, sobre la base de procesos competitivos para mandatos específicos. En consecuencia, los factores que determinaban los honorarios de los consultores eran los resultados de esos procesos competitivos y el principio de la mejor relación costo-calidad. Por ello, la fijación de una remuneración predeterminada podía limitar y constreñir la aplicación plena y efectiva de los procesos competitivos de selección y el establecimiento de niveles de remuneración estándar podía no ser conducente a una relación óptima costo-calidad. Por otro lado,

las tareas asignadas estaban basadas normalmente en mandatos específicos para cada caso, con lo que el establecimiento de unos niveles de remuneración estándar podía resultar contraproducente.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben fortalecer la supervisión de la contratación de consultores mediante mecanismos adecuados de evaluación de la actuación profesional, auditoría, control y presentación de informes analíticos internos y externos, con el fin de garantizar una utilización adecuada de los contratos y un empleo eficiente de los recursos.

16. Las organizaciones apoyaron la recomendación 11, en la que la Dependencia Común de Inspección pedía que se fortaleciera la supervisión de la contratación de consultores. Algunas organizaciones indicaron que ya habían emprendido una evaluación de los procedimientos de supervisión de los consultores a raíz de la publicación del informe.

Recomendación 12

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ejercer su función de supervisión de la utilización de consultores mediante exámenes periódicos de la información analítica que faciliten los jefes ejecutivos de las organizaciones respectivas.

17. Las organizaciones expresaron su apoyo respecto de la recomendación 12 y observaron que iba dirigida a los órganos legislativos/rectores; varias señalaron que la supervisión de la utilización de consultores se consideraba por lo general una función que correspondía a la administración.

Recomendación 13

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debería, a través de la Red de Recursos Humanos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, iniciar la elaboración de un enfoque de política común para la aplicación de las recomendaciones 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 10 del presente informe.

18. Las organizaciones del sistema de las Naciones estuvieron de acuerdo en general con la recomendación y expresaron su apoyo al objetivo general de lograr una mayor uniformidad en las políticas. No obstante, señalaron que la adopción de un enfoque “único” podía dar lugar a un proceso prolongado que no reflejaría la diversidad de necesidades, recursos y mandatos de cada organización del régimen común ni les permitiría actuar con la flexibilidad necesaria a la hora de utilizar consultores para fines específicos. Por otro lado, teniendo en cuenta que en algunas organizaciones la selección de consultores era una actividad de adquisiciones, sería aconsejable incluir en este debate a la red de adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Con todo, las organizaciones estuvieron de acuerdo en general en que, en la medida de lo posible, resultaría positivo adoptar un enfoque común para la utilización de consultores y contratistas individuales.

Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas

Informe preparado por

Cihan Terzi

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2012

Resumen

Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2012/5

Objetivo y alcance

El objetivo del presente informe es evaluar la utilización de consultores individuales en el sistema de las Naciones Unidas analizando las políticas y prácticas pertinentes. Aunque el informe se centra en las consultorías individuales, el análisis de la información recibida y las entrevistas realizadas ha puesto de manifiesto que no siempre existe una distinción clara entre consultores individuales y algunas otras categorías de personal que no es de plantilla. Por lo tanto, el informe incluye también consideraciones generales sobre cuestiones similares relacionadas con las modalidades contractuales que no son de plantilla.

Necesidad de disponer de criterios rectores para elegir entre las modalidades contractuales de plantilla y las que no son de plantilla

Los consultores y demás personal que no es de plantilla se están convirtiendo en una parte importante de la fuerza de trabajo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, las políticas y las normas no siempre establecen criterios claros para la utilización de esos recursos humanos, y su aplicación es motivo de preocupación desde la perspectiva de unas prácticas justas y socialmente responsables en materia de empleo, en particular cuando las personas trabajan durante períodos de tiempo prolongados con contratos de corta duración para personal que no es de plantilla. La presión para obtener resultados con unos modelos de financiación insuficiente y una dotación de personal carente de flexibilidad, junto con unas políticas permisivas en relación con la contratación de no funcionarios y de falta de supervisión, han llevado a las organizaciones a recurrir en exceso a las modalidades contractuales que no son de plantilla.

Introducir en el sistema regímenes diferentes, que han dejado de estar sujetos a un reglamento común, para tipos de trabajo similares puede repercutir negativamente en las prácticas de empleo, la reputación de la organización y la cohesión de la fuerza de trabajo. Las prácticas vigentes generan condiciones precarias que no se corresponden con los valores de las Naciones Unidas ni con los principios laborales internacionales. Es necesario que las organizaciones supervisen y evalúen regularmente la utilización de personal que no es de plantilla y adopten medidas para mitigar los riesgos.

Durante el examen se llegó a la conclusión de que las políticas de las organizaciones no establecían criterios claros para elegir entre las modalidades contractuales de plantilla y las que no lo son. En las recomendaciones y buenas prácticas laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se señala que el criterio rector a tal efecto sería la existencia o ausencia de una "relación de trabajo". Cuando existe una relación laboral (empleador-empleado) para la ejecución del trabajo, la modalidad contractual debería ser un contrato de plantilla; si se trata de una relación de contratista independiente, la modalidad contractual debería ser un contrato de consultoría u otro tipo de contrato para no funcionarios.

Necesidad de disponer de políticas claras sobre las consultorías

Algunas organizaciones de las Naciones Unidas disponen de políticas específicas sobre las consultorías. Sin embargo, en muchas de ellas, esas políticas no contienen una definición clara de consultoría individual o no se utiliza una modalidad contractual específica ni se aplican unas directrices prácticas adecuadas para la contratación de consultores. En la práctica, los contratos de consultoría y otros contratos similares para personal que no es de plantilla se utilizan de manera intercambiable y, lo que es más importante, esos contratos se utilizan para trabajos que deberían realizarse en el marco de contratos de plantilla.

Las políticas vigentes permiten a las organizaciones celebrar sucesivos contratos de consultoría que, sumados, se convierten en asignaciones de larga duración, con o sin breves interrupciones obligatorias. Esa práctica desvirtúa la naturaleza de los contratos de consultoría y da lugar a un uso inadecuado de las distintas modalidades contractuales. Los niveles de remuneración que se aplican en cada organización y en todo el sistema no son uniformes ni se dispone de directrices para su aplicación adecuada. Las prestaciones sociales contempladas en esos contratos también varían considerablemente entre las distintas organizaciones.

Necesidad de una gestión racional de los contratos para consultores individuales

En el examen se llegó a la conclusión de que se podría mejorar la eficiencia y la eficacia en la utilización de consultorías definiendo claramente las correspondientes funciones y responsabilidades, y aplicando medidas de control interno más estrictas. La adopción de un enfoque institucional respecto de la utilización de consultores y la implicación institucional en la supervisión y la aplicación de las políticas contribuirían en gran medida a racionalizar el uso de los fondos conexos. El proceso de contratación no es competitivo, o la competencia es inexistente en la práctica. Sería conveniente adoptar un enfoque racional respecto de la contratación introduciendo progresivamente elementos de competencia proporcionales al valor y la duración de los contratos. Las organizaciones no disponen de una política acerca de las listas de candidatos preseleccionados, listas que están fragmentadas o no están actualizadas.

Necesidad de una supervisión y un control más eficaces

Actualmente la supervisión de la utilización de consultores por parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es insuficiente. Las organizaciones no tienen una visión clara de la fuerza de trabajo de su organización y carecen de la información analítica necesaria para planificar su plantilla, evaluar los riesgos conexos e introducir medidas adecuadas para hacer frente a esos riesgos. No hay control en la medida en que los sistemas de información son deficientes y la información disponible no se utiliza debidamente. Como resultado de ello, la preparación de informes analíticos orientados a la adopción de medidas y el examen de esos informes por el personal directivo superior y los órganos legislativos/rectores son inadecuados.

A la vista de las consecuencias estratégicas de recurrir en mayor medida a consultores individuales y demás personal que no es de plantilla, es esencial que los órganos legislativos/rectores de las organizaciones ejerzan su función de supervisión y, al mismo tiempo, proporcionen los fondos necesarios para asegurar una dotación de personal suficiente. En ese contexto, los Estados Miembros deberían asegurarse de que la cuestión se incluye en el programa de sus reuniones y se aborda directamente o en el marco del debate sobre la gestión de los recursos humanos. Para tal fin, los jefes ejecutivos de las organizaciones deberían facilitar a los Estados Miembros unos informes analíticos detallados.

Necesidad de un enfoque aplicable a todo el sistema

Las políticas y las prácticas relativas a la utilización de consultores y demás personal que no es de plantilla en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son bastante diversas. La situación actual hace necesario centrar la atención en el sistema en su conjunto con miras a armonizar las políticas y las prácticas, teniendo en cuenta los principios y las buenas prácticas laborales internacionales. Como se explica en el informe, todas las organizaciones se enfrentan a problemas similares respecto de la utilización de consultores y otras categorías similares de personal que no es de plantilla. El informe comprende 13 recomendaciones; las recomendaciones 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 10, en particular, deberían ser objeto de un debate a nivel de todo el sistema y se debería adoptar un enfoque común a fin de facilitar su aplicación coherente en el sistema. Para tal fin, **se debería crear un grupo de trabajo o equipo de tareas especializado en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión con el mandato de desarrollar un enfoque común que sirva de guía para la aplicación de las recomendaciones en las organizaciones.**

Recomendación que se somete a la consideración de los órganos legislativos/rectores

Recomendación 12

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ejercer su función de supervisión de la utilización de consultores mediante exámenes periódicos de la información analítica que faciliten los jefes ejecutivos de las organizaciones respectivas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas.....		ix
I. Introducción.....	1–15	1
II. Personal del sistema de las Naciones Unidas que no forma parte de la plantilla	16–41	4
A. Uso excesivo de las modalidades contractuales que no son de plantilla.....	16–19	4
B. Principales razones de la utilización excesiva de las modalidades contractuales que no son de plantilla	20–27	5
C. Necesidad de evaluar los riesgos	28–32	6
D. Necesidad de mayor flexibilidad en la utilización de los contratos de plantilla y los recursos	33–35	8
E. Necesidad de disponer de criterios rectores para elegir entre las modalidades contractuales de plantilla y las que no son de plantilla.....	36–41	9
III. Políticas y prácticas relativas a las consultorías.....	42–105	11
A. Panorama de las políticas relativas a las consultorías.....	42–63	11
B. Condiciones generales de contratación.....	64–70	16
C. Larga duración de los contratos	71–83	18
D. Disparidad de las prestaciones sociales	84–89	21
E. Empleo de funcionarios jubilados como consultores.....	90–94	22
F. Solución de controversias y representación.....	95–105	23
IV. Gestión de los consultores.....	106–173	26
A. Funciones, responsabilidades y control interno	106–114	26
B. Proceso competitivo y gestión de las listas.....	115–133	28
C. Diversidad geográfica y equilibrio de género.....	134–140	33
D. Remuneración.....	141–149	36
E. Supervisión.....	150–173	38
V. Necesidad de un enfoque común a nivel de todo el sistema	174–177	44
Anexos		
I. Políticas relacionadas con la contratación de consultores individuales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas		45
II. Definiciones de "consultor individual" en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas		47
III. Modalidades contractuales y prestaciones correspondientes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas		51
IV. Duración de los contratos e interrupciones obligatorias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas		56

V.	Políticas en materia de competencia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	59
VI.	Baremos de remuneración en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	63
VII.	Disposiciones sobre diversidad geográfica y equilibrio de género en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	67
VIII.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	70

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCI	Centro de Comercio Internacional UNCTAD/Organización Mundial del Comercio
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

Objetivo

1. Dentro de su programa de trabajo para 2011, la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevó a cabo un examen de las políticas y prácticas sobre consultores individuales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con el objetivo de evaluar la eficiencia y la eficacia de la utilización de consultorías individuales en el sistema¹. Este análisis comparativo consolidado de las políticas y prácticas a nivel de todo el sistema pone de manifiesto las similitudes y diferencias entre las distintas organizaciones, y permite identificar las buenas prácticas y formular recomendaciones para introducir mejoras.

2. En el informe se hace una evaluación de los distintos aspectos de las políticas y prácticas sobre consultoría, como la definición de consultoría, la duración y las condiciones generales de los contratos, las prestaciones sociales y los mecanismos de solución de controversias. También se abordan cuestiones relacionadas con la gestión de los consultores, como las funciones y responsabilidades respectivas en el proceso de selección y contratación, los controles internos, la diversidad geográfica y la representación equilibrada de hombres y mujeres, la evaluación de la actuación profesional, la supervisión y la presentación de informes, el papel de los órganos rectores, y la coherencia a nivel de todo el sistema.

3. Durante el examen, varias organizaciones (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)) indicaron que estaban revisando o acababan de revisar su marco normativo, o que tenían previsto efectuar esa revisión (Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI)). Los Inspectores urgieron a esas organizaciones a que aprovecharan las conclusiones y recomendaciones que se recogen en el presente informe y las incorporaran a sus nuevas políticas y prácticas respectivas.

Alcance

4. Inicialmente el examen se iba a centrar en los contratos de consultoría individual, entendidos como la relación contractual entre una organización y una persona para que realice labores de asesoramiento o para que lleve a cabo, durante un período de tiempo breve, una tarea de la que se esperan resultados concretos, para la que se requieren conocimientos especializados específicos y que aporta valor añadido a la capacidad de la organización, a diferencia de otras categorías de personal que no es de plantilla.

5. Sin embargo, el análisis de la información recibida y las entrevistas realizadas puso de manifiesto que no existía una distinción clara entre los consultores individuales y otras categorías de personal que no es de plantilla (que suelen designarse como "contratistas individuales" o "contratistas de servicios"), contratado para desempeñar funciones y tareas similares a las del personal de plantilla. Aunque algunas organizaciones no disponen de una

¹ Los anteriores informes de la DCI sobre esta cuestión son una evaluación de la utilización de empresas de consultores por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/NOTE/2008/4) y una evaluación del empleo de consultores en las Naciones Unidas (JIU/REP/2000/2).

definición clara ni diferente de consultoría individual ni de una modalidad contractual específica, otras organizaciones consideran "consultorías" todas las modalidades de contratación de personal que no es de plantilla.

6. El análisis demostró también que, en la práctica, los contratos de consultoría y algunos tipos de contratos para personal que no es de plantilla se utilizaban indistintamente. No son raros los casos de personas que trabajan para una misma organización durante períodos de tiempo repetidos o prolongados en condiciones precarias en el marco de las diversas modalidades contractuales que no son de plantilla. Esos contratos pueden concederse sucesivamente a una misma persona que realiza las mismas tareas o un trabajo similar en el mismo departamento o dependencia durante un período de tiempo considerable. En el examen se llegó a la conclusión de que no se seguían unos criterios rectores para elegir entre las modalidades contractuales de plantilla y las que no lo son. Por esa razón, el presente examen incluye consideraciones generales sobre las modalidades contractuales que no son de plantilla (véase el capítulo II).

7. En el sistema de las Naciones Unidas no existe una distinción clara entre el personal de plantilla y el personal que no es de plantilla desde la perspectiva de las funciones que desempeña o de los principios laborales internacionales. Por lo general, en el sistema de las Naciones Unidas se entiende por "personal de plantilla" el que está sujeto al estatuto y reglamento del personal de la organización correspondiente, mientras que por "personal que no es de plantilla" se entiende el que no está sujeto a ese estatuto y reglamento. La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación define como "funcionario" a toda persona que reciba una carta de nombramiento oficial de conformidad con el estatuto y reglamento del personal de cualquier organización del régimen común de las Naciones Unidas o respecto de la que la organización empleadora haya determinado de otro modo que está sujeta al estatuto y reglamento de su personal. Se considera "no funcionarios" a los miembros de la fuerza de trabajo distintos de los funcionarios sujetos al estatuto y reglamento del personal. Esta última categoría suele incluir a los consultores internacionales, los voluntarios de las Naciones Unidas, los titulares de contratos de servicios y acuerdos de servicios especiales, los trabajadores eventuales y otras categorías conexas².

8. De hecho, la denominación y la finalidad de las modalidades contractuales del personal que no es de plantilla varían significativamente en todo el sistema. Por lo tanto, resulta difícil referirse a los "contratos que no son de plantilla" como una categoría homogénea de modalidades contractuales. No obstante, a los fines del presente examen, el "personal que no es de plantilla" no incluye a los voluntarios, los pasantes ni el personal proporcionado gratuitamente, ni a los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría. El informe no se ciñe exclusivamente a las consultorías e incluye consideraciones sobre los contratos o el personal que no son de plantilla en el sentido de que se utilizan durante períodos repetidos y prolongados para trabajos que deberían entrañar contratos de plantilla, lo que no coincide con las buenas prácticas laborales.

9. El informe se refiere a todo el sistema y abarca a todas las organizaciones que participan en la DCI. Con el fin de incluir las mejores prácticas respecto de esta cuestión, se ha consultado a otras instituciones públicas internacionales, como el Banco Mundial y la Comisión Europea.

² CEB/2010/HLCM/21, Prestaciones, derechos y seguros relacionados con lesiones, enfermedades, muerte o discapacidad imputables al servicio.

Metodología

10. La metodología seguida comprende diversas técnicas de evaluación: el análisis de los documentos de política pertinentes disponibles; informes y documentos internos remitidos a los órganos rectores; un cuestionario enviado a las organizaciones sobre la base del examen de los documentos disponibles y las respuestas al cuestionario; y entrevistas y videoconferencias con oficiales de recursos humanos y adquisiciones, directivos contratantes, representantes del personal y consultores de distintos ámbitos profesionales y técnicos. Ello ha permitido al Inspector comprender las opiniones de los distintos grupos involucrados en el proceso.

11. La metodología ha consistido también en el examen de una muestra de varios expedientes de consultoría seleccionados al azar, con la finalidad de obtener una visión general de los documentos en ellos registrados y de determinar si incluían la documentación oportuna y se atenían a las políticas correspondientes. Los expedientes, que se revisaron en un marco de absoluta confidencialidad, procedían de las siguientes organizaciones: ACNUR, PMA, PNUD, OIT, OMM, OMS, ONUDI, Secretaría de las Naciones Unidas, UNESCO, UNICEF y UNODC/ONUV.

12. El examen muestra que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen una capacidad desigual y aplican diversas metodologías para gestionar la información y llevar las estadísticas relativas al personal que no es de plantilla, en general, y a las personas contratadas como consultores, en particular. Muchas organizaciones tuvieron dificultades para facilitar estadísticas detalladas.

13. De conformidad con el artículo 11.2 del estatuto de la DCI, el presente informe acabó de prepararse tras las consultas que celebraron entre sí los Inspectores a fin de someter sus conclusiones y recomendaciones al juicio colectivo de la Dependencia.

14. El informe contiene 13 recomendaciones. Con el fin de facilitar el manejo del informe y la aplicación de sus recomendaciones, así como la vigilancia de dicha aplicación, en el anexo VIII se reproduce un cuadro en el que se indica si el informe se somete a las organizaciones interesadas para que adopten medidas o para fines de información. En el cuadro se señalan las recomendaciones que son pertinentes para cada organización y se especifica si requieren una decisión del órgano legislativo o rector de la organización o si su jefe ejecutivo puede aplicarlas directamente.

15. El Inspector desea expresar su reconocimiento a todos cuantos le han prestado ayuda en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes han participado en las entrevistas y no han dudado en compartir sus conocimientos y experiencia.

II. Personal del sistema de las Naciones Unidas que no forma parte de la plantilla

A. Uso excesivo de las modalidades contractuales que no son de plantilla

16. Las observaciones generales y las entrevistas indican que la utilización en el sistema de las Naciones Unidas de personal que no es de plantilla va en aumento y que ese tipo de personal constituye una parte significativa de la fuerza de trabajo total. Según estimaciones aproximadas, ese personal representa en promedio el 40% de la fuerza de trabajo total del sistema. Esta situación refleja un importante cambio en los modelos de recursos humanos de las organizaciones y sus modalidades operacionales, que puede tener consecuencias estratégicas para las organizaciones. Por lo tanto, es preciso examinar detenidamente la situación y vigilar su evolución.

17. Los mandatos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cubren gran variedad de temas, como la paz y la seguridad, el desarrollo, la asistencia humanitaria y los derechos humanos. A lo largo de los años, los órganos rectores han ido ampliando los mandatos y responsabilidades de las organizaciones. Sin embargo, los recursos, incluidos los recursos humanos, se han mantenido por lo general estacionarios o no han aumentado proporcionalmente. Es evidente que esa expansión, junto con la presión añadida para obtener resultados con una financiación insuficiente, ha incrementado sustancialmente la necesidad de personal que no es de plantilla contratado por períodos breves, y ha dado lugar a la utilización de ese personal para labores que deberían correr a cargo del personal de plantilla. Normalmente esos contratos no entrañan obligaciones a largo plazo ni ofrecen prestaciones sociales.

18. En otras palabras, para mantener su capacidad de ejecución, las organizaciones han tratado de incrementar la flexibilidad de su fuerza de trabajo recurriendo en mayor medida a consultores y demás personal que no es de plantilla. Los directivos se sienten presionados para obtener resultados con presupuestos muy ajustados, y esa situación los pone en la delicada posición de tener que recurrir a servicios por contrata y da lugar a prácticas inadecuadas e insostenibles en materia de contratación. Por lo general, el proceso funciona sin que el órgano rector o la dirección ejecutiva hayan tomado una decisión de política explícita al respecto. En el caso de la FAO, la situación se reconocía explícitamente en el informe de su Comité de Finanzas: "Se previó un objetivo de una relación de 60:40 entre el personal de plantilla y el personal no funcionario a fin de permitir una mayor flexibilidad en la realización del programa de trabajo de la Organización en tiempos de limitaciones presupuestarias considerables"³.

19. Las entrevistas con directivos, representantes del personal y titulares de contratos que no son de plantilla confirmaron las preocupaciones planteadas en las organizaciones del sistema de Naciones Unidas sobre los términos y condiciones generales en los que se contrata al personal que no es de plantilla, en particular cuando se contrata a esas personas por períodos de tiempo repetidos y prolongados o cuando se dan a una misma persona varios contratos sucesivos que no son de plantilla para realizar un trabajo similar al del personal de plantilla, pero con un estatuto diferente y sin prestaciones sociales.

³ FC 126/15, Políticas revisadas acerca del empleo de personal contratado y jubilados de la FAO y aplicación de las mismas, párr. 5.

B. Principales razones de la utilización excesiva de las modalidades contractuales que no son de plantilla

20. En un marco de severas limitaciones presupuestarias, los directores de proyectos suelen optar por modalidades contractuales que no son de plantilla, en lugar de hacerlo por contratos de plantilla, por razones de flexibilidad y economía. Al recurrir a contratos que no son de plantilla, también pueden ejercer mayor discreción a diversos niveles, como en la selección, la remuneración, etc. Aunque parecería que los directivos consideran que la relación contractual que no es de plantilla es la mejor opción, las razones esgrimidas no siempre son convincentes y no cumplen cabalmente los valores de las Naciones Unidas ni las buenas prácticas laborales internacionales.

Falta de recursos

21. En muchas organizaciones se han congelado o no se han aumentado suficientemente a lo largo de los años los recursos asignados a los puestos de plantilla. Como es lógico, esa situación ha llevado a las organizaciones a recurrir a personal de fuera de la plantilla. Los órganos legislativos y rectores son conscientes de la situación y algunos han pedido a los jefes de las organizaciones que no utilicen consultores para ejecutar labores que deberían ser realizadas por el personal de plantilla. Sin embargo, los órganos rectores no facilitan los recursos necesarios para incrementar los puestos de plantilla y resolver así debidamente el problema.

Falta de flexibilidad de los puestos de plantilla

22. En la mayoría de las organizaciones el número y el nivel de los puestos de plantilla de cada departamento u oficina son aprobados por el órgano rector en el marco del presupuesto por programas dejando escasas posibilidades de introducir ajustes durante el año o el bienio presupuestario. La flexibilidad de los contratos de consultoría y otros contratos que no son de plantilla compensa la rigidez y las limitaciones que conllevan la creación y la gestión de puestos de plantilla (contratos de plazo fijo o corta duración).

Facilidad del proceso de contratación

23. El proceso de contratación de personal, que está sujeto a las normas y procedimientos institucionales, es relativamente largo ya que entraña, entre otras cosas, la publicación de la oferta, la celebración del concurso y la constitución de los grupos encargados de las entrevistas. En cambio, recurrir a personal que no es de plantilla ofrece mayor flexibilidad porque los requisitos de procedimiento son más sencillos: los contratos para no funcionarios son más fáciles de concertar y rescindir, y la contratación resulta mucho más rápida. Esa flexibilidad es especialmente importante en un entorno de trabajo dinámico y en situaciones de emergencia.

24. Es frecuente que los directivos prevean problemas en la fase de terminación de los contratos de corta duración o plazo fijo y, por consiguiente, prefieren las modalidades contractuales que no son de plantilla. Los directivos entrevistados señalaron que no se sentían cómodos concediendo contratos de corta duración o plazo fijo que pudieran crear expectativas de un compromiso a largo plazo, aunque, por su naturaleza, esos contratos están limitados en el tiempo y pueden adaptarse a la duración del programa o proyecto.

Economías

25. Por lo general, los contratos de corta duración o plazo fijo son costosos si se comparan con los contratos que no son de plantilla ya que, a diferencia de estos, incluyen una serie de prestaciones sociales (como la pensión de jubilación, el seguro médico y los

subsidios de educación). Además, en el caso de los contratos que no son de plantilla los niveles de remuneración se pueden ajustar a la baja, cosa que no sucede con los contratos de plantilla. Durante las entrevistas, algunos directivos se refirieron abiertamente al incentivo que suponen las economías. En una situación de estrictas limitaciones presupuestarias, basan su elección en las economías que se pueden realizar más que en la modalidad contractual propiamente dicha. Tal es el caso, en particular, sobre el terreno, donde la administración de los fondos está descentralizada y los directivos suelen optar por las modalidades contractuales que no son de plantilla porque son menos costosas. En una situación de financiación insuficiente y presión por parte de los donantes, los directivos tratan de maximizar la utilización de fondos extrapresupuestarios en las actividades de los programas o proyectos por diversos medios, entre los que figura el uso inadecuado de las modalidades contractuales que no son de plantilla.

26. Por ejemplo, el Comité de Finanzas de la FAO reconocía explícitamente en su informe el motivo de las economías:

"El menor costo del personal no funcionario, junto con la flexibilidad que ofrecen tales recursos humanos, han contribuido al uso amplio y prolongado de instrumentos contractuales de personal no funcionario. El costo anual medio de un miembro de personal no funcionario en la Sede en 2008 fue de aproximadamente 58.300 dólares de los Estados Unidos, y dado que el personal no funcionario se emplea generalmente para realizar trabajos de categoría profesional, esta medida representa una alternativa más económica (más del 50%) que la creación de un puesto de categoría profesional, para atender las exigencias de realización del programa. Las limitaciones presupuestarias de los bienios anteriores han incrementado la dependencia de la Organización del personal no funcionario para realizar actividades programáticas esenciales de carácter continuo."⁴

Imprevisibilidad de la financiación

27. Al parecer, la utilización de contratos que no son de plantilla es más frecuente en las actividades financiadas con cargo a recursos extrapresupuestarios. La escasa previsibilidad de la financiación extrapresupuestaria obliga a los directivos a actuar con prudencia, por lo que prefieren recurrir a contratos de consultoría y otros contratos que no son de plantilla en lugar de a contratos de plantilla. Sin embargo, también se está tratando de incrementar la flexibilidad del personal de plantilla ante una posible falta de fondos. Algunos directivos explicaron que, como precaución ante la imprevisibilidad de la financiación, incluyen en los contratos de plantilla una cláusula en la que se estipula que los contratos en cuestión están sujetos a la disponibilidad de fondos, con lo que introducen en ellos mayor flexibilidad.

C. Necesidad de evaluar los riesgos

28. El examen hace patente la necesidad de disponer de marcos adecuados para la utilización de personal que no es de plantilla (incluidos consultores individuales) sobre la base de principios claros, como la distinción entre los contratos de plantilla y los que no son de plantilla. El creciente uso de modalidades contractuales que no son de plantilla durante períodos de tiempo repetidos y prolongados puede dar lugar a la formación de dos fuerzas de trabajo paralelas con diferentes derechos. Esa situación puede entrañar gravísimos riesgos para las organizaciones. Por lo tanto, las organizaciones con un volumen significativo de personal que no es de plantilla tienen que llevar a cabo un examen en profundidad de la cuestión y realizar un análisis de riesgos para mejorar la planificación de

⁴ FC 126/15, párr. 8.

su fuerza de trabajo y los recursos conexos. Se deben tener en cuenta los siguientes riesgos relacionados con la utilización de una fuerza de trabajo que no es de plantilla (recuadro 1).

Recuadro 1

Riesgos que entraña la utilización de una fuerza de trabajo que no es de plantilla

- *Deterioro de la reputación por aplicar prácticas de empleo injustas que pueden ser contrarias a los valores de las Naciones Unidas y a los principios laborales internacionales.*
- *Exposición de la organización a litigios si existe una relación laboral de facto pero no está reconocida mediante las correspondientes modalidades contractuales y prestaciones.*
- *Pérdida del control sobre funciones y servicios esenciales si estos quedan cada vez en mayor medida a cargo de una fuerza de trabajo temporal.*
- *Pérdida de conocimientos institucionales debido al aumento de la fuerza de trabajo temporal.*
- *Difuminación de la cultura institucional, que puede generar tensiones y desánimo entre la fuerza de trabajo al crear varios estatutos diferentes y ofrecer distintas prestaciones por un trabajo similar.*
- *Pérdida del carácter internacional de la fuerza de trabajo debido a la contratación discrecional de personal temporal.*
- *Pérdida de fiabilidad del marco de rendición de cuentas debido a la contratación discrecional y a la utilización de un volumen considerable de personal temporal.*
- *Exposición de los programas o proyectos a la falta de implicación del personal como consecuencia de unas modalidades contractuales temporales e injustas.*

29. Una supervisión, una evaluación y un análisis más estrictos permitirían a las organizaciones identificar los problemas y las tendencias e introducir medidas correctivas, como la creación de puestos de plantilla y la utilización de contratos de plantilla de corta duración. Con ese fin, convendría que las organizaciones elaboraran regularmente estadísticas analíticas generales sobre la utilización de contratos que no son de plantilla, evaluaran más sistemáticamente esos contratos e informaran al respecto.

30. Los jefes ejecutivos tendrían que asegurarse de que existen razones claras para utilizar en sus organizaciones modalidades contractuales que no son de plantilla; deberían examinar la naturaleza del trabajo que realiza el personal que no es de plantilla y las funciones y responsabilidades específicas que se le confían, tanto en las sedes como en las oficinas sobre el terreno.

31. La cuestión del personal que trabaja en las organizaciones con estatutos precarios no es nueva. Las organizaciones tienen que introducir un cambio radical en sus políticas sobre la cuestión, aplicando un enfoque global y no soluciones temporales. A lo largo de los años, algunas organizaciones han tratado de erradicar el uso indebido de la contratación de personal que no es de plantilla para trabajos que debería realizar el personal de plantilla a través de diversas medidas, como la oferta de contratos de plantilla a los consultores que prestan servicios desde hace tiempo y un mayor control de la aplicación de las políticas de contratación. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se ha vuelto a recurrir indebidamente a los contratos que no son de plantilla. Esto demuestra que, mientras no se atajen radicalmente a nivel político las causas subyacentes, resultará imposible erradicar la utilización indebida de esos contratos.

Inmunidad frente a acciones legales

32. Todas las empresas y todos los empleadores están sujetos a la legislación laboral nacional. En cambio, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no están sujetas a esa legislación y tienen inmunidad frente a las acciones legales que puedan entablarse en su contra. Sin embargo, no debe entenderse que esa inmunidad frente a acciones legales equivale a una autorización para adoptar prácticas en materia de empleo que no están en conformidad con unos principios laborales socialmente responsables ni con los valores de las Naciones Unidas en general. Además, no se sabe con certeza cómo podrían interpretar los tribunales locales la inmunidad ni cuál sería su fallo en caso de que se emprendieran acciones legales. Por lo tanto, las organizaciones deberían prestar la debida atención a establecer y aplicar unas políticas adecuadas respecto de la utilización de consultores y demás personal que no es de plantilla.

D. Necesidad de mayor flexibilidad en la utilización de los contratos de plantilla y los recursos

33. Para prevenir el uso inadecuado de las modalidades contractuales que no son de plantilla, las organizaciones tienen que ocuparse de las causas que originan el problema mediante la aplicación de medidas en diversos ámbitos, como los de la supervisión y la rendición de cuentas, la mejora y la aclaración de las políticas, la petición a los órganos rectores de unos niveles de financiación suficientes, y el incremento de la flexibilidad en la utilización de los recursos de personal.

34. Por ejemplo, las organizaciones deberían estudiar la posibilidad de crear una reserva de puestos de plantilla que no dependan de ningún departamento, dependencia ni oficina específicos, con el fin de movilizar esos recursos temporalmente asignándolos a los departamentos o dependencias que los necesiten. Esa "reserva" contribuiría a evitar el proceso burocrático de aprobar nuevos puestos, reduciría la utilización inadecuada de los contratos de consultoría y otros contratos que no son de plantilla, y su tamaño podría adaptarse al de la organización. Convendría disponer de un mecanismo claro para determinar las prioridades y tomar decisiones sobre los lugares de destino y la duración de los contratos a fin de evitar la competencia interna por esos recursos. Esta opción no alteraría la estructura básica de la organización sino que la complementaria, y permitiría atender a las necesidades de personal temporario. Los jefes ejecutivos de las organizaciones tendrían que informar a los órganos rectores acerca de la utilización de esa reserva de recursos. Algunos directivos indicaron que habían elaborado listas de candidatos preseleccionados para ocupar puestos clave. Esas listas tienen por objeto agilizar la contratación para cubrir las vacantes previstas y las extraordinarias.

35. En general, los jefes de las organizaciones tienen que tener más flexibilidad para crear y cancelar puestos de plantilla y trasladar a funcionarios y puestos de plantilla de una división o programa a otro, y para usar los correspondientes recursos presupuestarios. También debería ser posible utilizar contratos de plantilla de plazo fijo y de corta duración de manera flexible, vinculándolos a la duración prevista de los programas o proyectos, en lugar de crear contratos permanentes *de facto*. Sobre el terreno, se podría recurrir más eficazmente a la contratación de funcionarios nacionales del Cuadro Orgánico. Otro problema es el que plantea la falta de flexibilidad en la utilización de unas líneas presupuestarias que tienen limitaciones estrictas en materia de transferencias, lo que puede dar lugar a modalidades de contratación inadecuadas. **Las organizaciones deben disponer de los recursos y la flexibilidad necesarios para aplicar una gestión basada en los resultados y no basada en los recursos.**

E. Necesidad de disponer de criterios rectores para elegir entre las modalidades contractuales de plantilla y las que no son de plantilla

36. Según la Recomendación N° 198 (2006) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el principal criterio que se ha de aplicar para optar entre contratos de plantilla y contratos que no lo sean debe ser la existencia de una "relación de trabajo". Si las tareas que se han de realizar requieren una relación de trabajo, deben realizarse en el marco de un contrato de plantilla; si la labor que se ha de realizar supone una relación de contratista independiente y no una relación de trabajo, se debe establecer un contrato que no sea de plantilla. En la recomendación se da precedencia a la práctica sobre el propio contrato: "[...] la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes" (Recomendación N° 198, párr. 9).

37. Las entrevistas revelaron que el personal que no es de plantilla, en particular los consultores, suelen trabajar en los locales de las organizaciones, siguen un horario laboral regular y perciben una remuneración mensual, igual que el personal de plantilla. Sus servicios se utilizan en muchos ámbitos, como los sistemas de información, los recursos humanos, las finanzas, la formación o la dirección de programas y proyectos. Emplear a consultores y demás personal que no es de plantilla durante períodos prolongados como personal con una relación de trabajo crea estatutos precarios, y la situación no es sostenible ni para los empleados ni para las organizaciones, que se enfrentan a un cambio brusco en la composición de su fuerza de trabajo. Introducir en la fuerza de trabajo de las organizaciones diferentes categorías de personal que realiza trabajos similares hace que esa fuerza de trabajo deje de estar sujeta a un conjunto común de reglas, y no es una práctica justa ni socialmente responsable en materia de empleo, sino que genera discriminación en el lugar de trabajo al no proporcionar las mismas prestaciones por un trabajo igual.

38. En el examen se llegó a la conclusión de que muchos consultores y otros tipos de personal que no es de plantilla trabajan en el marco de una relación de trabajo con contratos de corta duración que se prorrogan o renuevan. Las organizaciones les facilitan espacio de oficina, teléfonos, cuentas de correo electrónico y pases, y les pagan un sueldo mensual. Algunos consultores han estado trabajando durante más de dos años con diversos tipos de contratos sucesivos de duración limitada, y sin prestaciones sociales. Todos esos elementos indican la existencia de una "relación de trabajo" y no de una "relación de contratista independiente", lo que implica que esas personas son miembros de la plantilla en virtud de una relación de trabajo *de facto*. Ese debate es esencial y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que sus prácticas de empleo estén en conformidad con todos los valores que promueven.

39. Los principios y las normas laborales internacionales establecen una serie de principios y derechos relativos al trabajo. Estos han sido aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo y transmitidos a los Estados Miembros para que los ratifiquen voluntariamente, en el caso de los convenios, lo que crea obligaciones vinculantes y en materia de presentación de informes, o como directrices/normas no vinculantes, en el caso de las recomendaciones. El sistema de las Naciones Unidas carece de una política respecto de la aplicación de los principios laborales internacionales. Habida cuenta de que esos principios no son jurídicamente vinculantes para las organizaciones del sistema, los principios laborales fundamentales que promueven no tienen que ser aplicados por las organizaciones. Esa situación deja a las organizaciones del sistema sin puntos de referencia para desarrollar políticas y agrava la proliferación y el uso indebido de modalidades contractuales que no son de plantilla. Es urgente que las organizaciones del sistema de las

Naciones Unidas revisen sus políticas de contratación de personal de plantilla y de personal que no es de plantilla con el fin de ponerlas en conformidad con los principios laborales internacionales básicos. Esas políticas deberían también tener en cuenta la existencia o la ausencia de una relación de trabajo (empleado-empleador) y facilitar indicadores que permitan determinar la naturaleza de esa relación laboral.

Relación de trabajo triangular

40. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contratan a personal que no es de plantilla a través de agencias de empleo privadas o de la UNOPS. Esta modalidad agiliza la contratación y puede también reducir los costos de transacción. Por otra parte, los funcionarios de algunas organizaciones señalaron que, en ocasiones, las agencias privadas no ofrecen una remuneración y unas prestaciones adecuadas, lo que es motivo de insatisfacción por parte de los consultores y da lugar a una elevada tasa de rotación.

41. Desde el punto de vista legal, este tipo de contrato supone mayor complicación porque los consultores tienen que tratar con dos interlocutores: la agencia y la organización. Es importante que en el contrato se especifique quién es el empleador responsable de los derechos que se derivan de él, como la remuneración, la indemnización en caso de accidente laboral, las licencias y el seguro médico. Habida cuenta de que este modelo está todavía en fase de desarrollo, las organizaciones tienen que aclarar todos los aspectos conexos, incluidas sus funciones y responsabilidades respectivas.

Se prevé que la siguiente recomendación mejore el control y el cumplimiento de las normas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los principios laborales internacionales, deberían revisar sus políticas respecto de la utilización de personal que no es de plantilla con miras a aclarar los criterios para optar por las modalidades contractuales de plantilla o las que no lo son, y deberían supervisar y evaluar la utilización de personal que no es de plantilla en sus organizaciones a fin de detectar y afrontar los riesgos de manera oportuna.

III. Políticas y prácticas relativas a las consultorías

A. Panorama de las políticas relativas a las consultorías

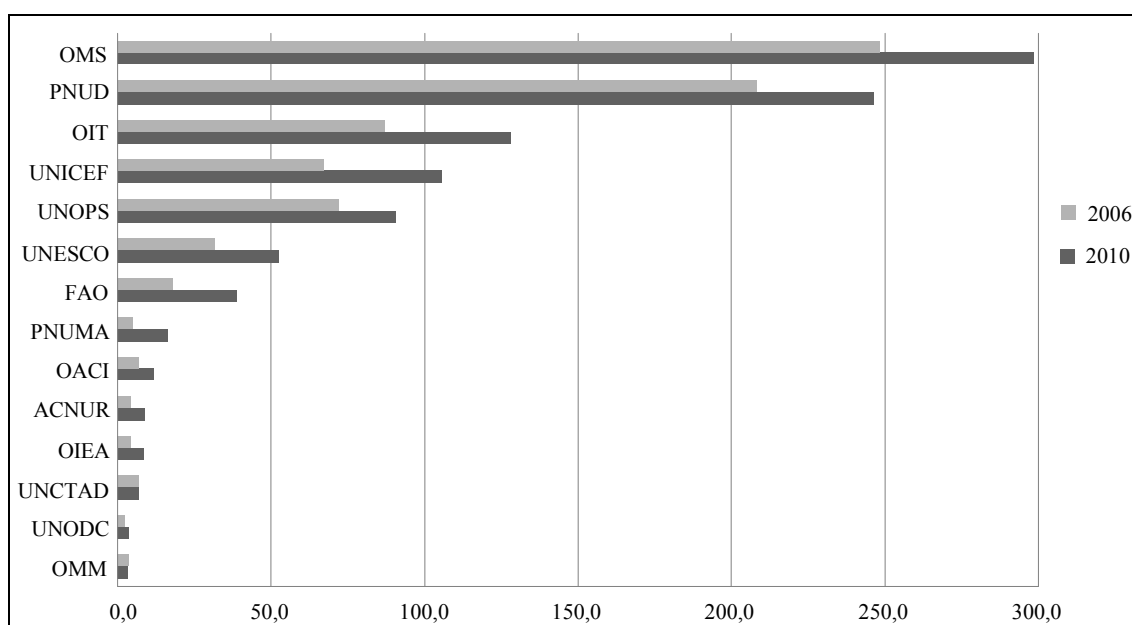
Creciente uso de las consultorías

42. Habida cuenta de que muchas organizaciones no han facilitado un conjunto completo de cifras y datos estadísticos específicos, ha resultado difícil confeccionar unas estadísticas generales sobre el uso de contratos de consultoría en el sistema de las Naciones Unidas. No obstante, sobre la base de las cifras reunidas durante el presente examen (gráfico 1), se puede afirmar que la utilización de consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas ha venido aumentando desde 2006. Algunas organizaciones no se han incluido por falta de datos comparables para los años contemplados en examen (2006 y 2010).

Gráfico 1

Gasto en consultorías individuales en 2006 y 2010

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI, basadas en estimaciones anuales.

43. Se emplea a consultores en labores de índole normativa, operacional y técnica, como ejecución de proyectos, gestión de la información, capacitación, gestión de los recursos humanos, y evaluación financiera y de los programas. En el examen se llegó a la conclusión de que cada vez se recurría en mayor medida a consultores de categoría subalterna contratados tras haber realizado pasantías en las organizaciones. Esta situación es indicio de que hay consultores a los que se contrata para que trabajen *de facto* como personal subalterno, habida cuenta de que los contratos de consultoría requieren unos conocimientos especializados y una experiencia laboral de los que un pasante carece.

Examen de los documentos de política

44. Muchas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan con documentos de política sobre la utilización de consultores y/o demás personal que no es de plantilla. Sin embargo, la calidad y la claridad de esos documentos varía considerablemente

dentro del sistema. Algunas políticas son vagas y no se centran en las consultorías individuales sino en el personal que no es de plantilla en general, y, por lo tanto, no tienen presentes las diferencias entre un contrato de consultoría y otros contratos que no son de plantilla. Las políticas aplicables a las consultorías individuales dentro del sistema son con frecuencia excesivamente permisivas y no siempre responden a la percepción común de lo que es una consultoría, en particular en cuanto a la duración autorizada de los contratos. En el anexo I del informe se hace un resumen de los documentos de política de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con respecto a las consultorías individuales.

45. En muchas organizaciones, las políticas sobre consultorías figuran en varios documentos, como los estatutos y reglamentos del personal, los manuales de recursos humanos, y las directrices y circulares administrativas. **Para evitar la fragmentación, todos los elementos del marco normativo relativo a las consultorías se deberían consolidar en un único documento, que podría ser un documento de política o manual, al que debería poder accederse a través de un único enlace en la intranet.** La nueva política general del ACNUR sobre consultores individuales, que incluye directrices administrativas y de otra índole, constituye un buen ejemplo. El manual de la UNESCO también comprende directrices y modelos pormenorizados.

46. La OACI, la OMS, la OPS, el PNUD, la UNESCO y el UNICEF han desarrollado políticas que contienen disposiciones sobre los principios de contratación, los procesos de identificación y selección, la evaluación de la actuación profesional, las funciones y responsabilidades, y los baremos de remuneración. Sus políticas incluyen también disposiciones sobre el empleo de jubilados y las normas aplicables en materia de viajes.

47. **La OMPI, la UIT y la UPU carecen de un marco normativo oficial sobre las consultorías, por lo que corren el riesgo de utilizar prácticas discrecionales. La OMI cuenta con una política que solo se aplica a los programas de cooperación técnica, por lo que no abarca la totalidad de las consultorías individuales en la sede. Los jefes ejecutivos de esas organizaciones deberían dar prioridad a la adopción de políticas que cubran todos los aspectos de la utilización de consultorías individuales.**

Definición de consultoría

48. En el anexo II se recopilan las definiciones de "consultor individual" que han facilitado las organizaciones participantes. La mayoría se inspiran en la formulación que se utiliza en los documentos de política de las Naciones Unidas sobre la cuestión. En algunas definiciones no se establece una distinción clara entre consultores individuales y otros tipos de personal que no es de plantilla.

49. **Los contratos de consultoría deberían corresponder a labores de asesoramiento especializadas o tareas de las que se esperan resultados concretos, para las que se requieren conocimientos especializados específicos, duran un breve período de tiempo específico y aportan valor añadido a la capacidad disponible en la organización.** Aunque muchas organizaciones utilizan esta definición o una similar para los contratos de consultoría, tratando así de distinguirlos de los contratos de plantilla y del resto de los contratos que no son de plantilla, otras organizaciones no disponen de una definición y/o permiten utilizar contratos de consultoría para tareas que deberían correr a cargo del personal de plantilla.

50. Muchas de las preocupaciones manifestadas en el presente informe se disiparían si los consultores se utilizaran exclusivamente para desempeñar labores de consultoría, como labores de asesoramiento especializado o labores a corto plazo orientadas a la obtención de resultados concretos. Las políticas no solo deberían incluir una definición de consultoría, sino también directrices y criterios sobre cuándo y cómo recurrir a ese tipo de contratos;

asimismo, deberían determinar qué tareas no deberían realizar los consultores. Es necesario replantear la noción de consultoría a fin de desarrollar una modalidad contractual específica y unas directrices para su aplicación. En la instrucción administrativa de la Secretaría de las Naciones Unidas se establecen las condiciones para la utilización de consultores.

51. En la mayoría de los documentos de políticas se estipula explícitamente que los consultores no tienen el mismo estatuto que el personal de plantilla y que, por lo tanto, no están sujetos al estatuto y reglamento de personal de la organización correspondiente ni son considerados funcionarios a los fines de las Convenciones sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas y de los Organismos Especializados, salvo cuando se encuentran de misión. Sin embargo, a diferencia de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las políticas de la FAO y el PMA consideran funcionarios a los consultores individuales y les asignan, entre otras cosas, funciones de representación y de gestión. Sus políticas permiten a los directivos autorizar a los consultores a representar a la organización, asumir responsabilidades de gestión y coordinar actividades institucionales. En opinión del Inspector, esto excede la naturaleza de una consultoría y las organizaciones deberían modificar sus políticas a fin de prohibir el uso de consultores para funciones directivas, como las de representación y coordinación.

Funciones que no se confían a consultores

52. Haciéndose eco de las resoluciones de la Asamblea General⁵, en las políticas sobre consultorías de muchas organizaciones se destaca que los consultores no deben asumir funciones que normalmente realice el personal de plantilla ni se les deben asignar tareas que tengan carácter permanente. En los informes de auditoría internos y externos se plantea a menudo esta cuestión y se destacan casos en los que los consultores parecen estar llevando a cabo permanentemente funciones que corresponderían al personal de plantilla, en lugar de realizar labores de corta duración con resultados definidos y fechas límite⁶.

53. Durante las entrevistas, algunos directivos señalaron que trataban de no recurrir a personal que no fuera de plantilla para realizar funciones básicas, pero subrayaron que no existía una definición clara de lo que se entendía por funciones básicas o funciones que eran competencia del personal de plantilla. Por ejemplo, algunos alegaron que los conocimientos especializados del consultor podían ser esenciales en el contexto de un proyecto específico y de sus operaciones, pero no tenían por qué corresponder a una función básica de la organización propiamente dicha. También indicaron que, en el mundo de hoy, algunas funciones básicas podían externalizarse.

54. En el sistema de las Naciones Unidas se utilizan varias definiciones de personal de plantilla, persona que no es de plantilla y funciones básicas. Por ejemplo, en el Manual de Recursos Humanos del UNICEF se especifica que las "funciones que son competencia del personal de plantilla" son las que figuran en las descripciones de las funciones de los puestos de plantilla del Fondo, como las relativas a la gestión de programas, la contabilidad, los servicios de oficina y los servicios auxiliares. Normalmente, se contrata a personal temporario para ayudar al personal de plantilla durante los periodos de más trabajo, suplir a funcionarios que tienen una licencia prolongada o están de misión, cubrir temporalmente los puestos vacantes o colaborar en proyectos especiales. Las "funciones del personal que no es de plantilla" entrañan conocimientos técnicos especializados de los que

⁵ Resoluciones de la Asamblea General 61/244, 63/250 y 65/247.

⁶ OACI, Audit of the Aviation Security Plan of Action (01/2008) y Audit of Staff Contracts (02/2009), Comité de Recursos Humanos del Centro de Comercio Internacional (CCI), Contractual Arrangements, HR-WP/14 (05/2009).

la organización no dispone, como, por ejemplo, la realización de estudios, investigaciones o trabajos técnicos especializados⁷.

55. La UNOPS define como funciones básicas "las que son de carácter permanente y necesarias cualesquiera que sean las fluctuaciones del volumen de actividad. Normalmente no se consideran funciones básicas las que se llevan a cabo en el marco de la ejecución de un proyecto o una cartera de proyectos relacionados y se financian con cargo al/los proyecto(s)"⁸. **Una buena práctica identificada durante el examen consiste en incluir en el documento de política o las instrucciones administrativas ulteriores ejemplos concretos de uso correcto e incorrecto de las modalidades contractuales aplicables a la contratación de consultores individuales (PNUD y UNOPS).**

56. Algunas políticas permiten a los consultores realizar funciones y tareas que normalmente deberían correr a cargo del personal de plantilla en la medida en que el departamento que los contrate pueda justificar que no puede llevar a cabo esas funciones y tareas con los recursos de plantilla disponibles (tal es el caso de los colaboradores externos de la OIT y los contratistas individuales de la OMM en el marco de acuerdos de servicios especiales). En el OIEA se puede recurrir a consultores para cubrir las lagunas de conocimientos especializados de la plantilla, pero no puestos vacantes. Sin embargo, algunas organizaciones (ONUDI y PMA) autorizan la colocación de consultores en puestos de plantilla vacantes mientras se lleva a cabo el proceso de contratación, durante el cual los servicios de consultores individuales se utilizan como puente a la espera de que concluya el proceso oficial de selección y contratación, o para cubrir otros puestos, por ejemplo, en casos de licencia de maternidad. En el PMA se puede contratar ocasionalmente a consultores con carácter temporario para realizar funciones que corresponderían al personal de plantilla cuando no se dispone de manera inmediata de los recursos de personal necesarios.

57. Sería útil que cada organización definiera las funciones básicas de acuerdo con su modelo operativo y sus necesidades operacionales. Ello les permitiría controlar sus funciones esenciales mediante unas modalidades adecuadas de contratación de personal y ejercer una gestión adecuada de los riesgos. Sin embargo, **la definición de funciones básicas no establece criterios suficientes ni puntos de referencia para elegir la modalidad de contratación. Como se explica en el capítulo II del presente informe, el mejor criterio que se puede aplicar para elegir entre contratos de plantilla y contratos que no son de plantilla (incluidos los contratos de consultoría) es determinar si existe o no una "relación de trabajo".** Así, cuando exista una relación de trabajo, aunque las funciones que se realicen no sean funciones básicas, la modalidad contractual debería ser la de contrato de plantilla.

58. **La utilización repetida o prolongada de contratos que no son de plantilla en el marco de una relación de trabajo *de facto* no se atiene a los principios laborales internacionales ni a las mejores prácticas en materia de empleo.** Si existe una relación de trabajo, las organizaciones deben optar entre utilizar contratos de plantilla de corta duración o de plazo fijo en función de la cantidad de trabajo y de los plazos para terminarlo, en lugar de recurrir a contratos que no son de plantilla. Si una función se externaliza, hay que recordar que las empresas que la asumen son responsables de ofrecer unos contratos de trabajo adecuados, de conformidad con la legislación laboral nacional, y que sus empleados tienen derecho a emprender acciones legales si no se respetan sus derechos laborales.

59. La política de la OIT especifica que, en principio, los consultores no deberían trabajar en los locales de la organización debido a la naturaleza de la labor de consultoría.

⁷ Manual de Recursos Humanos del UNICEF, cap. 6, secc. 2, Consultores y contratistas individuales, CF/MN/P.I/6.2.

⁸ Directriz institucional N° 21 (rev. 3) de la UNOPS, 16 de enero de 2012.

En el examen se llegó a la conclusión de que la mayoría de los consultores trabajan en los locales de la organización que los contrata y cumplen el horario laboral aplicable al personal de plantilla, y, para tal fin, se les facilitan oficinas, teléfonos, direcciones de correo electrónico y pases. El amplio uso que se hace de los contratos de consultoría, además de otros elementos ya mencionados, permite afirmar que esa modalidad contractual equivale a un contrato de plantilla de plazo fijo, pero sin las prestaciones de seguridad social y de otra índole.

Diversidad de modalidades contractuales para las consultorías

60. Los tipos de contratos de consultoría varían considerablemente entre las distintas organizaciones. La política que se aplica en la Secretaría de las Naciones Unidas establece una distinción entre "consultores" y "contratistas individuales"; la FAO diferencia los contratos de consultoría de los "acuerdos de servicios personales", y la OMS distingue entre contratos de consultoría y "acuerdos para la ejecución de trabajo". Muchas organizaciones utilizan para las consultorías diversas modalidades contractuales que también se utilizan para otros tipos de asistencia temporaria (acuerdos de contratistas individuales, acuerdos de servicios especiales, contratos de colaboración externa, etc.). Esos diferentes contratos generan mucha confusión. En el anexo III del presente informe se muestran los distintos tipos de contratos que utilizan las organizaciones para las consultorías individuales.

61. **Es importante disponer de una definición y unas directrices claras acerca de la utilización de las consultorías, en las que debería basarse la elección de la modalidad contractual más adecuada. La racionalización y la definición clara de todos los tipos de contratos que no son de plantilla en un único documento de política facilitarían su correcta utilización. La vaguedad de las definiciones no solo hace que los contratos de consultoría y el resto de los contratos que no son de plantilla se utilicen indistintamente, sino que también da lugar al uso inadecuado de esos contratos para realizar tareas que corresponderían al personal de plantilla.**

62. El de consultoría es uno de los tipos más comunes de trabajo para los que se utilizan contratos que no son de plantilla. Por los gastos que entrañan, esos contratos plantean riesgos inherentes para las organizaciones y, por lo tanto, tienen que ser supervisados de cerca por la administración. El concepto de consultoría y su modalidad contractual deberían distinguirse claramente de otras modalidades contractuales. Hay que recordar que la Secretaría de las Naciones Unidas dejó de utilizar los contratos de acuerdos de servicios especiales y estableció un estatuto claro para los consultores. La OPS también abandonó los contratos de acuerdos de servicios especiales como instrumentos para la contratación de consultores tras tropezar con dificultades de índole diversa para aplicar las disposiciones de política, en particular sobre el terreno. La OACI sustituyó los contratos de acuerdos de servicios especiales por contratos de consultoría y contratos de contratistas individuales en 2011.

63. Para evitar la confusión en las políticas y su aplicación, los jefes ejecutivos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurarse de que se dispone de un contrato exclusivo para las consultorías, junto con directrices claras sobre su aplicación.

Se prevé que la siguiente recomendación mejore la eficacia de la gestión de las consultorías.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían asegurarse de que sus organizaciones disponen de una política específica en relación con las consultorías, complementada con las directrices conexas y una modalidad contractual exclusiva.

B. Condiciones generales de contratación

Variaciones de las condiciones generales de contratación

64. Los contratos de consultoría suelen incluir unas condiciones de servicio estándar que estipulan los derechos y responsabilidades de las partes contratantes. En la práctica, algunas organizaciones utilizan unas condiciones generales detalladas que adjuntan al contrato, mientras que otras incluyen algunas cláusulas estándar importantes en el propio contrato. En el examen se llegó a la conclusión de que las cuestiones y los pormenores que figuran en las cláusulas relativas a las condiciones estándar o comunes varían considerablemente. Aunque algunas disposiciones contienen elementos comunes, en general, el alcance y el contenido de las cláusulas difieren. Habida cuenta de que las condiciones de los contratos son jurídicamente vinculantes, la ausencia de algunas cláusulas o la formulación inadecuada de las cláusulas pueden suponer riesgos desde el punto de vista jurídico.

65. Del examen de las cláusulas incluidas en los contratos y las condiciones generales que se adjuntan a estos cabe destacar lo siguiente:

- *Todos los contratos contienen algunas cláusulas comunes, como las relativas a la condición jurídica, la solución de controversias, las normas de conducta, la confidencialidad y los derechos de propiedad intelectual;*
- *La OACI, el PMA, el PNUD y el UNFPA incluyen unas condiciones generales similares y bastante amplias;*
- *Algunas organizaciones incluyen cláusulas más específicas; por ejemplo, los contratos de la UNOPS incluyen una cláusula en virtud de la cual los contratistas individuales tienen que tomar cursos de seguridad antes de que se les autorice a entrar en los locales oficiales;*
- *El OIEA, la ONUDI y la UIT no tienen condiciones generales separadas sino que incluyen algunas cláusulas similares en el propio contrato;*
- *Aunque muchas de las condiciones estándar son similares, el alcance y el contenido de las cláusulas varía significativamente entre las distintas organizaciones.*

Conflicto de intereses

66. Cuando se recurre a conocimientos especializados externos puede plantearse la cuestión del posible conflicto de intereses, que, por su importancia, se debería abordar debidamente en el marco de las condiciones generales de los contratos. Durante las entrevistas, algunos directivos hicieron referencia a distintos documentos de política y normativos, como los reglamentos de personal y adquisiciones, en los que se abordan diferentes aspectos del conflicto de intereses. Por lo general, las disposiciones pertinentes están fragmentadas y son incompletas, y es frecuente que los consultores no tengan conocimiento de ellas. Además, la aplicación jurídica de esas disposiciones resulta bastante dudosa en la medida en que la cuestión no se refleja debidamente en los contratos que firman los consultores.

67. La mayoría de las políticas restringen la contratación como consultores de candidatos que tengan vínculos estrechos con miembros de la plantilla de la misma organización. También prohíben que, durante su contrato, los consultores reciban instrucciones de partes ajenas a la organización, incluidos los gobiernos. Algunas organizaciones (OMS, Secretaría de las Naciones Unidas y UNOPS) exigen que los consultores firmen una declaración estándar sobre posibles conflictos de intereses. Se trata de una buena práctica que permite oficializar la toma de conocimiento de esa cuestión y refuerza el cumplimiento de las normas. La OACI ha incorporado recientemente este tipo de cláusulas a sus contratos.

68. El sistema de las Naciones Unidas tiene que introducir disposiciones generales sobre el conflicto de intereses que permitan que la cuestión quede debidamente reflejada en los contratos. Por ejemplo, las condiciones generales del contrato de servicios de consultoría del Banco Mundial contienen una sección en la que se detallan las situaciones de conflicto de intereses⁹. En ellas se estipula, entre otros puntos, que el consultor no aceptará en beneficio propio ninguna comisión comercial, descuento o pago similar en relación con las actividades contempladas en el contrato, garantizará que ningún funcionario haya recibido o reciba el ofrecimiento por su parte de ningún beneficio directo o indirecto relacionado con el contrato, y tendrá prohibido participar en ciertas actividades, que se enumeran en el documento.

Código de conducta

69. En el examen se llegó también a la conclusión de que no existe un enfoque común respecto del código de conducta de los consultores. A menudo estos trabajan en los locales de las organizaciones y constituyen una parte significativa de su fuerza de trabajo, por lo que deberían tener que regirse por un código de conducta adecuado. El enfoque que se aplica a esta cuestión difiere en gran medida entre las distintas organizaciones. Las hay que incluyen algunas cláusulas en los contratos como parte de las condiciones estándar, mientras que otras estipulan que el código de conducta del personal de plantilla también se aplica a los consultores. Unas pocas organizaciones, como la Secretaría de las Naciones Unidas y la ONUDI, proporcionan a los consultores la documentación pertinente en el momento de la contratación; algunas organizaciones exigen que los consultores cumplan otras políticas conexas, como las relativas a la prohibición del acoso sexual en el lugar de trabajo, la denuncia de irregularidades y el código ético.

70. Es preciso aclarar y armonizar a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas el código de conducta aplicable a los consultores. Habida cuenta del creciente uso que se hace de ellos y de su presencia en los locales de las organizaciones, sería aconsejable que el código de conducta del personal y las demás políticas pertinentes se aplicaran también a los consultores, y que esto se indicara claramente en las condiciones generales del contrato. También se deberían facilitar a los consultores todos los documentos pertinentes a tal efecto en el momento de la firma del contrato. Los consultores que llevan largo tiempo trabajando para una organización tendrían que seguir cursos de formación obligatorios sobre el código de conducta, el código ético y la rendición de cuentas. Asimismo, las organizaciones deberían establecer mecanismos de comprobación de referencias y/o mejorarlos, y reforzar el proceso de autorizaciones de seguridad antes de contratar a consultores externos.

Se prevé que la siguiente recomendación mejore la eficacia de la gestión de las consultorías.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurarse de que los contratos de consultoría en sus organizaciones respectivas se complementen con unas condiciones generales amplias, que incluyan disposiciones sobre el conflicto de intereses y el código de conducta.

⁹ Condiciones generales del contrato de servicios de consultoría para las operaciones (03/2008) del Banco Mundial, secc. 3.2.

C. Larga duración de los contratos

71. Muchas organizaciones imponen restricciones respecto de la duración de los contratos de consultoría y demás contratos que no son de plantilla. Algunas políticas requieren que los consultores tengan una interrupción obligatoria de un mes una vez alcanzada la duración máxima de un contrato, mientras que otras exigen interrupciones más largas. La razón de esas restricciones es establecer una distinción entre esos contratos y los contratos de plantilla, y evitar que los contratistas alberguen expectativas de empleo a más largo plazo. En el anexo IV del presente informe se indica la duración máxima recomendada de los contratos y la duración máxima acumulada de contratos sucesivos.

Duración de los contratos e interrupciones obligatorias

72. La duración de los períodos de interrupción entre contratos y las limitaciones varían de una organización a otra. En el UNICEF la duración máxima de un contrato no podrá superar los 11 meses en una misma dependencia, plan de trabajo o proyecto, y los contratos solo podrán renovarse tras una interrupción mínima de un mes. La duración máxima de contratos sucesivos no superará los 44 meses en un período de 48 meses. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la duración total de contratos sucesivos no puede superar los 24 meses en un período de 36 meses. En la UNESCO, la duración máxima de cada contrato es de 11 meses, sin que se apliquen limitaciones a la renovación. El PNUD autoriza contratos de 12 meses durante un máximo de 3 años. En el OIEA, la OMPI y la UIT no se aplican restricciones. El período de interrupción obligatoria más breve del sistema de las Naciones Unidas es de cinco días laborables (ONUDI). Como puede observarse en el anexo IV del presente informe, en el sistema de las Naciones Unidas no se aplica un enfoque armonizado respecto de esta cuestión.

73. Como se señalaba anteriormente, se supone que los contratos de consultoría han de utilizarse como modalidad de contratación temporal para la realización de un trabajo específico. La relación entre la organización y el consultor, estipulada en las políticas, debería ser una "relación contractual independiente" y no una relación "empleado-empleador". Sin embargo, las políticas vigentes permiten a las organizaciones utilizar a consultores en el marco de contratos sucesivos durante períodos de tiempo prolongados (en ocasiones dos, tres o cuatro años) o indefinidamente, con o sin interrupciones. Se puede afirmar que la duración máxima de esos contratos no se corresponde con la naturaleza de la consultoría ni con las demás modalidades contractuales que no son de plantilla.

74. La larga duración de los contratos da lugar a un mal uso de los mismos para realizar trabajos que deberían correr a cargo del personal de plantilla. Es importante que las organizaciones utilicen contratos de plantilla para este tipo de trabajos. El Inspector desearía señalar a la atención de las organizaciones la resolución 65/247 de la Asamblea General, en la que se señala, entre otras cosas, que "[...] en los ámbitos en que se contraten consultores con frecuencia durante períodos superiores a un año, el Secretario General, según sea necesario, debería presentar propuestas para el establecimiento de puestos"¹⁰.

Renovación de los contratos en el último minuto

75. Los consultores entrevistados señalaron que es frecuente que sus contratos sean renovados el último día de contrato o incluso tras su expiración, lo que les ocasiona problemas por lo que respecta a su condición jurídica, el visado, los arreglos de alojamiento, etc., en el país anfitrión. Los directivos deberían planificar y concertar los

¹⁰ Resolución 65/247 de la Asamblea General, párr. 71.

contratos con más antelación en beneficio tanto de los consultores como de la propia organización.

Prácticas emergentes que eluden las normas

76. En el examen se llegó a la conclusión de que la mayoría de los directivos están satisfechos con el requisito de las interrupciones obligatorias entre contratos y no ponen en cuestión la idoneidad de las modalidades contractuales. En la práctica, cuando se contrata a consultores durante períodos de tiempo prolongados, las interrupciones obligatorias pueden considerarse una forma de eludir los principios relativos al empleo al no ofrecer a esas personas contratos de plantilla ni las prestaciones sociales conexas.

77. En el examen se llegó también a la conclusión de que cuando la naturaleza del trabajo no admite las interrupciones que se estipulan en las políticas, surgen prácticas imaginativas para eludir las normas. Por ejemplo, para cumplir el requisito de la interrupción obligatoria o la duración máxima agregada de los contratos, se recurre a una combinación de distintos tipos de contratos de plantilla de corto plazo y contratos que no son de plantilla. Como buena práctica, algunas organizaciones han impuesto topes máximos a la duración total de todos los tipos de contratos que no son de plantilla que se conceden a una persona a fin de impedir el uso alternativo de contratos.

78. Es preciso mencionar que la mayoría de las organizaciones no disponen de instrumentos de control incorporados en los sistemas de información para detectar y señalar los casos que violan las normas. Además, existe cierta tendencia a no tener debidamente en cuenta esas normas ni a rendir cuentas por su violación. Tampoco es inhabitual que se eludan las interrupciones obligatorias debido al carácter continuo del trabajo. Algunos consultores indicaron que durante la interrupción obligatoria se les facilitaba un pase de visitantes para que pudieran seguir trabajando en los locales de la organización, sin remuneración.

Experiencia del Banco Mundial

79. El Banco Mundial ha tropezado con problemas derivados de la utilización de consultores similares a los problemas a los que afrontan actualmente las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Su enfoque para resolver el problema puede ser útil al sistema de las Naciones Unidas (véase el recuadro 2 *infra*).

Recuadro 2

La experiencia del Banco Mundial

- *En el pasado, la práctica de conceder contratos de consultoría de larga duración ocasionó problemas al Banco Mundial. La coexistencia de varios estatus diferentes con escasa diferencia en las tareas realizadas también provocó tensiones en la fuerza de trabajo. Por esa razón, el Banco llevó a cabo un ambicioso "ejercicio de limpieza" (1998-2000) para convertir en contratos de plantilla los contratos de varios consultores que llevaban trabajando largo tiempo y a los que el organismo necesitaba y, al mismo tiempo, asegurarse de que los demás consultores eran contratados en el marco de una definición más restrictiva de lo que era una consultoría individual. Los contratos de algunos consultores se rescindieron mediante un proceso de liquidación. La nueva política, que empezó a aplicarse en 2004, impone una duración máxima de 150 días al año para los contratos de consultoría (con la excepción de los contratos que se conceden a los jubilados del Banco Mundial, que pueden prolongarse hasta 190 días). Esta norma es aplicada estrictamente por la División de Recursos Humanos a fin de evitar confusiones con la fuerza de trabajo del Banco y de impedir que los consultores alberguen expectativas de carrera.*

- *Los directivos del Banco Mundial destacaron que esa reforma había contribuido a delinear mejor el estatus y las funciones de los miembros de la plantilla del Banco frente a los de los consultores individuales empleados por este. Ese uso estricto de las consultorías es también consecuencia de la mayor flexibilidad para ajustar la estructura de la plantilla del Banco Mundial. Los recursos del Banco se basan en el presupuesto y no en los puestos. Ello permite a los directivos planificar fácilmente sus recursos en función de las necesidades de los programas o proyectos, optando en consecuencia por contratos de plantilla de larga duración o de plazo fijo, o por contratos de consultoría.*

Directiva 1999/70/EC del Consejo de la Unión Europea

80. Las interrupciones obligatorias entre contratos que aplican las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden considerarse una forma de eludir unas prácticas justas en materia de empleo al no ofrecer al empleado un contrato en regla con todas las prestaciones. La Directiva 1999/70/EC del Consejo de la Unión Europea relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada plantea cuestiones similares a los miembros de la Unión Europea. En la directiva se entiende por "trabajador con contrato de duración determinada": el trabajador con un contrato de trabajo o una relación laboral concertados directamente entre un empresario y un trabajador, en los que el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado"¹¹. Los trabajadores con contrato de duración determinada definidos en la directiva del Consejo de la Unión Europea son en cierta medida similares a los consultores que utilizan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

81. El objeto de la directiva del Consejo de la Unión Europea era mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. El principio de no discriminación significa que los trabajadores con contratos de duración determinada no recibirán un trato menos favorable que los trabajadores con contrato de duración indefinida por el mero hecho de que sus contratos son de duración determinada, a menos que se justifique objetivamente tratarlos de manera diferente.

82. El Tribunal de Justicia Europeo ha aclarado los principios por los que se rige la utilización de sucesivos contratos de duración determinada con breves interrupciones obligatorias. El Tribunal rechazó esa práctica por ser contraria a la directiva del Consejo de la Unión Europea. Algunas leyes nacionales, por ejemplo en Irlanda, interpretan toda interrupción de los servicios inferior a tres meses como servicio continuado cuando el trabajador trabaja para un mismo empleador en, por lo general, los mismos términos y condiciones.

83. **Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían examinar, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales y nacionales, la duración máxima de los contratos de consultoría utilizados en las organizaciones con miras a introducir contratos de menor duración, preferiblemente de no más de seis meses al año, que podrían ser más apropiados dado el carácter del trabajo de consultoría.** Sin embargo, en los casos en los que los consultores son contratados en distintas dependencias o lugares de destino de las organizaciones o para realizar funciones diferentes, y de conformidad con la definición de consultoría (como relación contractual independiente), se podría estudiar por separado la duración máxima de cada contrato.

¹¹ Directiva 1999/70/CE del Consejo de la Unión Europea de 28 de junio de 1999 relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

D. Disparidad de las prestaciones sociales

84. La mayoría de las prestaciones sociales que ofrecen las organizaciones, como la seguridad social, las vacaciones anuales con sueldo, la licencia de enfermedad y el seguro médico, caracterizan a los contrato laborales basados en una relación de trabajo (empleador-empleado), en particular si la duración del contrato supera un período determinado (por ejemplo, tres o seis meses). Así pues, en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas los miembros de la plantilla tienen derecho a prestaciones sociales. Normalmente, los consultores que son contratistas independientes empleados durante un breve período de tiempo determinado como asesores o expertos no deben recibir prestaciones sociales similares a las que se conceden al personal de plantilla. Sin embargo, como se explicaba anteriormente, cuando se contrata a los consultores durante períodos prolongados como miembros del personal *de facto*, la falta de prestaciones sociales se convierte en una cuestión sumamente delicada. No se deben subestimar las consecuencias financieras de conceder prestaciones sociales a los consultores. Ello significaría un incremento inevitable de los gastos de personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular en proyectos y actividades de cooperación técnica, con las consiguientes repercusiones en el costo de prestar asistencia técnica/sustantiva a los países beneficiarios.

85. Las prestaciones sociales que se ofrecen a los titulares de los contratos en el contexto de las consultorías individuales varían considerablemente, como se muestra en el anexo III. En ocasiones existen incluso diferencias entre las prestaciones que se ofrecen en el marco de contratos que no son de plantilla dentro de una misma organización, que pueden no incluir prestaciones en absoluto o incluir distintos niveles de prestaciones. Resulta preocupante que las organizaciones carezcan de una política bien concebida sobre prestaciones sociales respecto de los contratos de consultoría y demás contratos que no son de plantilla.

86. Por motivos obvios, el hecho de que los contratos incluyan o no prestaciones repercute considerablemente en la situación personal de los titulares de esos contratos. No es sorprendente que los consultores hayan manifestado su preferencia por trabajar para organizaciones que ofrecen mejor cobertura social. Aunque es normal que los contratos de consultoría reales no incluyan una cobertura social total, sería prudente proporcionar a los consultores una cobertura limitada consistente en un seguro médico, de accidentes y de vida para casos de lesiones, enfermedades o muerte imputables al trabajo. Esa es la práctica que siguen algunas organizaciones. Como alternativa, las organizaciones podrían asegurarse, mediante la inclusión en el contrato de las cláusulas pertinentes, de que los consultores disponen de una cobertura de seguro adecuada para esos riesgos.

87. Algunas organizaciones (OIEA, ONUDI y UNOPS, por ejemplo) ofrecen mejor cobertura social a los consultores con contratos de larga duración, en particular, contratos de seis meses o más. Esto puede ser racional cuando afecta a personas empleadas durante un período de tiempo significativo en el marco de una relación de trabajo *de facto* en distintos puestos y con diferentes estatutos en el marco de sucesivos contratos que no son de plantilla. Sin embargo, aunque esa práctica relativamente generosa puede considerarse justa para los titulares de contratos de larga duración, sigue suscitando la cuestión de por qué no se ofrecen contratos de plantilla con todas las prestaciones sociales.

88. La mayoría de las organizaciones no conceden licencias con sueldo a los consultores, aunque trabajen durante períodos prolongados. Esa práctica no se atiene a las normas internacionales. El Convenio de la OIT N° 132 (1970) sobre las vacaciones pagadas dispone que "se podrá exigir un período mínimo de servicios para tener derecho a vacaciones anuales pagadas. La duración de dicho período de calificación será determinada

en cada país por la autoridad competente o por los métodos apropiados, pero no excederá de seis meses" (art. 5).

89. Mientras las organizaciones sigan recurriendo a sucesivos contratos de corta duración para asegurar sus necesidades a largo plazo, la carencia de prestaciones sociales representará un problema. La solución ideal sería poner fin a la práctica de utilizar contratos de consultoría para realizar labores que corresponderían al personal de plantilla, e introducir modalidades contractuales de plantilla. Los directivos esgrimen a menudo preocupaciones por el incremento de costos que ello supondría. El Inspector desea señalar que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se basan en los valores y deben dar ejemplo aplicando las mejores prácticas en materia de empleo. Cuando las organizaciones se enfrentan a un incremento inmediato significativo de los costos, pueden optar por abordar la cuestión en varias etapas.

Se prevé que la siguiente recomendación mejore el control y el cumplimiento de las normas.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían revisar, teniendo presentes los principios laborales y las buenas prácticas internacionales, los contratos de consultoría en sus respectivas organizaciones con miras a introducir contratos de menor duración de conformidad con la naturaleza específica y temporal de la labor de consultoría, y desarrollar una política adecuada en materia de prestaciones sociales en la que se tengan en cuenta la duración y la naturaleza del trabajo realizado.

E. Empleo de funcionarios jubilados como consultores

90. El empleo de jubilados como consultores es una práctica común en el sistema de las Naciones Unidas. Los representantes del personal han señalado que, normalmente, los jubilados son contratados a nivel directivo, lo que repercute negativamente en las perspectivas de carrera de los funcionarios en activo. Aunque se entiende que, en situaciones de emergencia, la utilización de jubilados puede resultar sumamente útil e incluso estar justificada, en otros casos es indicio de que la sucesión no se planifica oportunamente.

91. Las políticas de muchas organizaciones restringen el empleo de jubilados. Sin embargo, las restricciones varían entre las distintas organizaciones y existen dudas sobre si se aplican adecuadamente en la práctica. El OIEA, la OMI, la OMPI y la UPU no disponen de una política específica sobre la contratación de jubilados, lo que da lugar a prácticas discrecionales. Las políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas y sus fondos y programas limitan el empleo de jubilados a un salario de 22.000 dólares de los Estados Unidos o un contrato de seis meses al año. Sin embargo, en el caso del personal jubilado de los servicios de idiomas, el límite salarial es superior. En la OMS el tope salarial para los jubilados es de 30.000 dólares, mientras que la OMM y la OPS no tienen un tope salarial. Fijar límites al salario y la duración de los contratos constituye una buena práctica; sin embargo, en ocasiones, los topes monetarios existentes pueden no ser realistas. Como buena práctica, algunas organizaciones requieren que el departamento de recursos humanos y/o el jefe de la organización autoricen esos contratos para poder controlar mejor el empleo de jubilados.

92. Otra restricción al empleo de jubilados es el requisito de que haya una interrupción mínima después de la fecha de jubilación. La duración de la interrupción más frecuente es

de tres meses a partir de la fecha de jubilación. La ONUDI impone una interrupción de un año, mientras que el UNICEF impone solo una interrupción de un mes. Algunas organizaciones no tienen un período de interrupción obligatoria. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían estudiar la posibilidad de aplicar un período de interrupción mínimo de tres meses desde la fecha de jubilación antes de contratar a jubilados.

93. Las restricciones al empleo de funcionarios jubilados no solo afectan a los jubilados de la misma organización sino también a los de otras organizaciones. Sin embargo, en el momento de la contratación no se comprueba si un consultor es jubilado de cualquier otra organización. Cada organización mantiene su propia información y no existe una base de datos común ni una fuente de información centralizada fácil de consultar en la que todas las organizaciones puedan obtener esa información. Es necesario un mayor intercambio de información sobre la cuestión, que se debería hacer posible, en particular, con la asistencia de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.

94. En el examen se determinó que el sistema de las Naciones Unidas aplicaba varios enfoques diferentes respecto del empleo de jubilados como consultores. Es preciso armonizar y ajustar en la medida de lo posible las políticas de las distintas organizaciones. Además, estas deben mejorar la planificación de la sucesión y marcar la pauta en la cúpula directiva para impedir que se recurra en exceso a los jubilados.

Se prevé que la siguiente recomendación mejore el control y el cumplimiento de las normas.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurar la existencia de una política adecuada respecto del empleo de jubilados como consultores en sus respectivas organizaciones y que esa política se aplique efectivamente en la práctica.

F. Solución de controversias y representación

95. La creciente proporción en la fuerza de trabajo de las organizaciones de personal que no es de plantilla y no está sujeto al estatuto y el reglamento del personal hace que se plantee inevitablemente la cuestión de la representación de esa categoría de personal y la disponibilidad de un mecanismo de solución de controversias accesible y eficaz, en particular cuando el personal que no es de plantilla trabaja de hecho como si fuera de plantilla. En la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el personal que no es de plantilla no tiene acceso al sistema de justicia interno ni está representado por los sindicatos ni por ninguna otra asociación.

Solución de controversias

96. La Asamblea General reconoció esta cuestión y planteó la pregunta de si sería o no adecuado dar a los consultores y los contratistas individuales acceso a los mecanismos de justicia interna existentes o si convenía establecer un sistema de justicia distinto para tal fin¹². El Secretario General presentó una propuesta a los Estados Miembros sobre mecanismos de recurso para el personal que no es de plantilla, teniendo en cuenta los aspectos jurídicos y financieros de los Tribunales Contencioso-Administrativo y de

¹² Resoluciones de la Asamblea General 65/247, 63/250 y 61/244.

Apelaciones existentes o establecer un mecanismo de solución de controversias distinto¹³. Propuso un proceso de dos etapas, constituido por una fase de solución informal de la controversia y un procedimiento de arbitraje acelerado en caso de que fracasase la fase de solución informal de la controversia¹⁴.

97. La Asamblea General solicitó al Secretario General que en su sexagésimo séptimo período de sesiones le presentara un informe en que figurase un análisis de las consecuencias normativas y financieras en caso de que los consultores y contratistas particulares comprendidos en los procedimientos de arbitraje acelerado propuestos pudieran acceder a la mediación bajo el sistema informal. El Secretario General presentó ese informe¹⁵. Al concluir el presente examen, todavía estaba pendiente la decisión definitiva de la Asamblea General.

98. En la mayoría de las organizaciones, las disposiciones contractuales relativas al personal que no es de plantilla y a los consultores contienen artículos sobre solución amistosa de controversias y remiten al arbitraje como opción para la solución definitiva de las controversias utilizando diversas modalidades, como la Cámara de Comercio Internacional y la resolución por árbitros designados por las partes, y las normas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. Los funcionarios indicaron que era sumamente raro que las controversias llegaran a la etapa del arbitraje dado que solían resolverse amistosamente o con la intervención de los departamentos jurídicos internos. En las políticas de algunas organizaciones se hace también referencia a mecanismos internos específicos: el UNFPA requiere que las controversias que surjan en lugares de destino sobre el terreno se sometan a la división responsable en la sede, y la UNESCO prevé la intervención del Presidente de la Junta de Apelaciones cuando las controversias no se resuelven.

99. Son muy pocas las organizaciones que permiten oficialmente a los consultores acceder a sus sistemas de justicia en caso de controversia. La FAO y el PMA disponen de una vía para acceder al sistema de justicia sobre la base de las disposiciones del Manual de la FAO. En el FIDA los consultores también tienen acceso a la Junta Mixta de Apelaciones antes de poner en marcha un procedimiento de arbitraje. En los contratos de la OIT se estipula explícitamente que cualquier controversia derivada de la aplicación o interpretación de los contratos de los colaboradores externos de la Organización se remitirá, en última instancia, al Tribunal Administrativo de la OIT.

100. La mayoría de las organizaciones afirmaron que el actual sistema de solución amistosa de controversias y arbitraje había funcionado bien hasta la fecha. Expresaron su inquietud por que la apertura de los sistemas de justicia internos al personal que no es de plantilla resultara costosa y pudiera saturarlos. No obstante, habida cuenta de la duración y la complejidad del proceso de arbitraje internacional, este no podía considerarse una forma práctica, accesible y eficaz de atender a las preocupaciones de este importante grupo de la fuerza de trabajo. En la práctica, es sumamente raro que las partes recurran al arbitraje externo.

101. En opinión del Inspector, los consultores y el resto del personal que no es de plantilla, que representan una parte significativa de la fuerza de trabajo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, merecen un sistema de justicia accesible y eficaz adecuado a su situación específica. Sería difícil proponer una solución uniforme para esta cuestión; sin embargo, es necesario estudiar la situación, celebrar un debate y encontrar la mejor solución posible. La presunción de que establecer un sistema de justicia interno para el personal que no es de plantilla incrementaría la carga de trabajo podría no ser exacta en la práctica. Las

¹³ A/66/275, anexo II.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 5.

¹⁵ A/67/265, anexo V.

organizaciones tendrían que buscar soluciones idóneas teniendo en cuenta las experiencias que se están llevando a cabo y los nuevos intentos al respecto. Por lo menos, deberían considerar la posibilidad de establecer mecanismos internos de solución de controversias de carácter oficioso/voluntario/administrativo a los que pudiera recurrirse antes que a los procesos formales externos.

Representación

102. Durante las entrevistas los consultores manifestaron su satisfacción por la oportunidad de expresar sus opiniones y compartir, tanto desde la perspectiva profesional como de la personal, su experiencia sobre las diversas cuestiones que se abordan en el presente informe. Los representantes del personal se mostraron preocupados por la aplicación de las políticas relativas a las consultorías e hicieron referencia al riesgo que entrañaban las prácticas discrecionales y a la creación de estatutos precarios como consecuencia de la extendida utilización de personal que no es de plantilla durante períodos de tiempo prolongados.

103. Los consultores y demás personal que no es de plantilla no están representados oficialmente por los sindicatos ni por ninguna otra asociación. Aunque para los consultores con contratos de corta duración esto tal vez no sea un problema, sí es motivo de preocupación cuando el personal que no es de plantilla trabaja durante períodos más prolongados en los locales de las organizaciones. En ausencia de cauces adecuados para comunicarse con la administración, los consultores se abstienen de hablar de los problemas y de presentar quejas a título individual, en particular dada su frágil posición estatutaria en las organizaciones. A menudo no son conscientes de las disposiciones contractuales aplicables, de sus derechos ni de la posibilidad de celebrar consultas informales. Los consultores se quejaron de que solo podían consultar a la administración.

104. Muchos de los representantes del personal entrevistados señalaron que estaban dispuestos a aceptar a los consultores y demás personal que no es de plantilla como miembros de sus asociaciones y a representarlos oficialmente. Afirmaron que ya evacuaban consultas a título oficioso y prestaban apoyo a los consultores en casos específicos.

105. La aparición de un nuevo componente en la fuerza de trabajo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hace necesario disponer de medios para escuchar y examinar las inquietudes de ese personal. Resultaría más beneficioso integrar mejor a ese creciente grupo en lugar de convertirlo en una fuerza laboral silenciosa. Las organizaciones tienen que examinar cauces formales o informales para facilitar un proceso de comunicación a través del cual se puedan transmitir a los directivos sugerencias constructivas para introducir mejoras. Las modalidades para lograr esa integración pueden abarcar desde permitir que las asociaciones del personal representen a los consultores, hasta organizar reuniones de consulta específicas con el personal que no es de plantilla o permitirle elegir a representantes internos o externos. **Las organizaciones deben considerar a los consultores como un activo, en particular a la vista de que algunos de ellos han adquirido un bagaje importante de conocimientos institucionales.**

Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación mejore la eficacia de la gestión en las organizaciones.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían estudiar modalidades adecuadas para proporcionar a los consultores y demás personal que no es de plantilla unos mecanismos de solución de controversias accesibles y eficaces y estudiar la forma de escucharlos y atender sus preocupaciones.

IV. Gestión de los consultores

A. Funciones, responsabilidades y control interno

Función de los departamentos de recursos humanos y adquisiciones

106. Para asegurar la rendición de cuentas y un control interno eficaz en las organizaciones es importante que las funciones y responsabilidades estén claras y se establezca una separación de cometidos adecuada. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas lleva a cabo la selección y contratación de consultores y contratistas individuales como parte de un proceso de recursos humanos, haciendo hincapié en que la atención se centra en la contratación de una persona, con los conocimientos especializados que posee, y no de una entidad. Sin embargo, en el PNUD, la OMS y la UNOPS es el departamento de adquisiciones el que se ocupa de la contratación de consultores.

107. En el examen se llegó a la conclusión de que había problemas en la interpretación de las funciones respecto del empleo de consultores. Por lo general, los departamentos en cuestión (recursos humanos o adquisiciones) están satisfechos con su función consultiva, pero no desean aceptar la función de supervisar la aplicación adecuada de las políticas. Aunque en algunos documentos de política se asigna al departamento de recursos humanos la responsabilidad principal respecto de la aplicación de las políticas, los responsables de derechos humanos no suelen querer asumir esa función porque carecen de poder para hacer cumplir las normas y de la capacidad operacional para ocuparse de tan gran cantidad de personal que no es de plantilla. Por consiguiente, en cierta medida, puede hablarse de falta de implicación institucional en la cuestión.

Delegación de autoridad

108. Normalmente, las organizaciones cuyas actividades se desarrollan sobre el terreno están descentralizadas y los procesos de adopción de decisiones y contratación se delegan en los departamentos y oficinas sobre el terreno. Así, los departamentos y oficinas en los que se ha delegado esa función tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las normas y reglamentos respecto de la utilización de consultores. En algunas organizaciones el uso de consultores en la sede sigue estando sujeto a la aprobación de los responsables de recursos humanos. Las organizaciones normativas cuyas actividades se desarrollan en la sede distribuyen las responsabilidades entre los directivos contratantes y el departamento de recursos humanos. En esas organizaciones, los departamentos/dependencias contratantes ponen en marcha el proceso de consultoría, incluida la solicitud de un consultor y la identificación de un candidato idóneo, y el departamento de recursos humanos examina la adecuación del proceso desde el punto de vista normativo y de procedimiento, y da su autorización a la contratación, incluida la remuneración. Así pues, la responsabilidad se reparte entre los directivos contratantes y los departamentos de recursos humanos.

109. Las entrevistas reflejaron que existe la percepción de que cuando la decisión de recurrir a consultorías se delega en los departamentos sustantivos y en las oficinas sobre el terreno, los departamentos de recursos humanos o adquisiciones de las sedes dejan de tener responsabilidad. Aparentemente, esos departamentos creen que las funciones relacionadas con la aplicación adecuada y el cumplimiento de las normas, el control interno, la supervisión y la evaluación corresponden a los departamentos de auditoría interna. Las organizaciones tienen que corregir esa visión equivocada aclarando que esas funciones son responsabilidad de la administración. Cuando han delegado su autoridad, los departamentos de recursos humanos y adquisiciones deben establecer unos procedimientos de control

interno adecuados, además de mecanismos de supervisión y evaluación a fin de facilitar una aplicación adecuada de las normas y de minimizar los riesgos del proceso.

110. Un importante elemento de control interno que se debe examinar es la separación de funciones. En las organizaciones cuyas actividades se desarrollan en la sede, intervienen en el proceso de contratación de consultores los directivos contratantes y los oficiales de finanzas y de recursos humanos. Sin embargo, en organizaciones descentralizadas o cuyas actividades se desarrollan sobre el terreno, son los directores de las oficinas los que toman las decisiones, lo que puede plantear problemas. Algunas organizaciones requieren que los oficiales de recursos humanos de las oficinas sobre el terreno revisen y aprueben el proceso desde el punto de vista del procedimiento antes de darlo por concluido. También puede requerirse la firma de dos funcionarios de categoría superior antes de concluir el proceso. Se trata de buenas prácticas cuya adopción convendría estudiar con el fin de reducir los riesgos.

Medidas de control incorporadas

111. Un elemento importante para asegurar un mejor control del cumplimiento de las normas y reglamentos en la selección y empleo de consultores es introducir medidas de control y supervisión incorporadas en los sistemas de información. Cuando los procesos de contratación y gestión de los consultores en su totalidad están incorporados en los sistemas de información a nivel transaccional, esos controles integrados pueden desempeñar un papel esencial, dado que los sistemas de información pueden detectar y bloquear las transacciones inadecuadas que, de otro modo, no se detectarían (por ejemplo, una remuneración excesiva, una duración excesiva de los contratos, incluida la duración máxima acumulada, y un uso excesivo de jubilados).

Participación de los comités de contratos

112. En algunas organizaciones, aunque el proceso se delegue, se requiere la aprobación de las juntas de recursos humanos o adquisiciones o de los comités de contratos para las consultorías de determinadas categorías. Además, cuando se hace una excepción en la aplicación de las reglas, como eludir un concurso, superar el tope de remuneración o contratar a un jubilado durante un período superior al previsto en el reglamento correspondiente, el departamento de recursos humanos o los comités de contratos deben examinarla. Por ejemplo, en la OMS, el UNICEF y la UNOPS los comités de contratos de las sedes o las oficinas regionales desempeñan un papel esencial en la supervisión del uso de consultorías por encima de un valor determinado. La participación de los comités de contratos y los departamentos de recursos humanos o adquisiciones en el proceso refuerza el control interno y la aplicación adecuada de las políticas.

113. Las organizaciones tienen que asegurarse de que un departamento (recursos humanos o adquisiciones) de la sede asuma la responsabilidad de emitir directrices de políticas y supervisar su cumplimiento en toda la organización. Aunque es comprensible que no se considere razonable aspirar a una supervisión y una comprobación del cumplimiento de las normas "caso por caso" a nivel de la sede, la supervisión, evaluación y comprobación del cumplimiento en general pueden contribuir a la utilización adecuada de los contratos y, por consiguiente, al uso eficiente de los recursos. Cuando intervienen, los departamentos de recursos humanos o adquisiciones pueden aplicar medidas de rendición de cuentas respecto del cumplimiento de las políticas, pero suelen tener escasa capacidad para supervisar y evaluar los procesos, y garantizar que sean correctos. Por lo tanto, se debería dotar a esos departamentos de los instrumentos de gestión de la información y los recursos necesarios.

114. Es preciso reforzar los controles internos respecto de las normas para la contratación de consultores y la gestión de sus contratos. En la mayoría de los casos, los directores de

los programas o las operaciones son los principales responsables de la utilización de consultores. Por consiguiente, el directivo contratante tiene un papel esencial que desempeñar respecto del cumplimiento de las políticas al seleccionar, contratar, dirigir y evaluar a los consultores. Habida cuenta de que la rendición de cuentas a ese respecto es fundamental para asegurar el uso adecuado de ese personal, se trata de un elemento que debería formar parte de la evaluación de la actuación profesional de esos directivos. En los documentos de política no solo se debería hacer hincapié en la rendición de cuentas, sino también indicar la forma de aplicarla y hacer que se cumpla. Durante las entrevistas, los directivos de la OIT afirmaron que existía un proceso de autocertificación anual para directivos cuya finalidad era confirmar que cumplían las disposiciones de política.

Se prevé que la siguiente recomendación mejore la rendición de cuentas.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones de sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de definir claramente las funciones y responsabilidades respecto del empleo de consultores y de introducir medidas de supervisión y control interno adecuadas para la aplicación efectiva de las políticas pertinentes.

B. Proceso competitivo y gestión de las listas

Utilización de la capacidad interna

115. La evaluación de la capacidad del personal disponible es fundamental para decidir sobre la necesidad de consultores, como subrayó la Asamblea General en sus resoluciones en las que pedía al Secretario General "que hiciera el mayor uso posible de la capacidad interna"¹⁶. Solo algunas organizaciones cuentan con políticas que prescriban explícitamente la utilización de los conocimientos internos antes de recurrir a consultores. En la práctica, sin embargo, hay pocos indicios de que las organizaciones cuenten con mecanismos operativos para evaluar las competencias y los conocimientos internos antes de contratar a consultores individuales, o de que realicen siquiera algún esfuerzo en ese sentido. Se trata de una oportunidad perdida. Una actitud más proactiva hacia la utilización de los conocimientos internos, unida a un inventario actualizado de los conocimientos del personal existente, reduciría probablemente la necesidad de recurrir a consultores.

116. El examen reveló la existencia en el sistema de las Naciones Unidas de algunas iniciativas al respecto. La política aplicada por el ACNUR exige que antes de recurrir a consultores externos se intente encontrar personal cualificado dentro del propio ACNUR. La dependencia de apoyo a la gestión de las carreras tiene el cometido de comprobar si la organización cuenta con funcionarios cualificados en su personal entre asignaciones antes de recurrir a consultores. En el PMA, la División de Recursos Humanos examina las solicitudes de consultores y determina si existen internamente funcionarios con los conocimientos y la experiencia necesarios para desempeñar las funciones requeridas; la Sección de Contratación de Recursos Humanos compila y mantiene un registro de ubicación interna para facilitar este proceso.

117. Los directivos suelen alegar que la dotación de personal de que disponen es insuficiente, por lo que les resulta difícil movilizar a funcionarios de plantilla. No obstante, siempre hay margen para lograr una mayor eficiencia, y una de las principales razones por las que se recurre a consultores por períodos de más de tres o seis meses es la inflexibilidad de las políticas de personal internas. Resulta a menudo difícil trasladar funcionarios o

¹⁶ Resoluciones de la Asamblea General 61/244, 63/250 y 65/247.

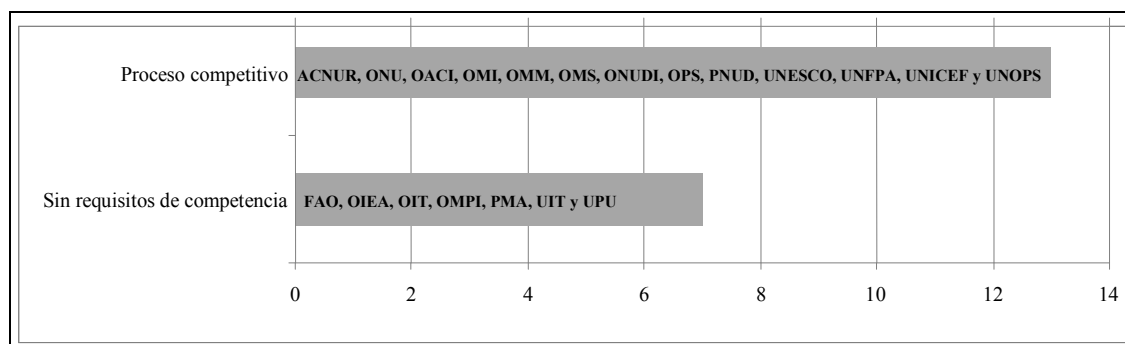
puestos de una dependencia a otra o de un lugar de destino a otro. Una mayor flexibilidad en la utilización de los recursos de personal reduciría probablemente la necesidad de recurrir a contratos de consultoría y los gastos correspondientes. Es necesario que tanto las políticas institucionales como la cultura de gestión interna permitan y alienten la utilización óptima del personal existente. **Las organizaciones deben explorar las oportunidades de utilizar mejor la capacidad interna con miras a reducir los gastos relacionados con la contratación de consultores.**

Requisitos de competencia

118. Los requisitos y las modalidades de un proceso competitivo y su aplicación en la práctica para la selección de los consultores varían de una organización a otra (véanse el gráfico 2 y el anexo V)¹⁷. Algunas políticas no aplican requisitos de competencia, por lo que entrañan un riesgo de prácticas discrecionales. Muchas organizaciones que convocan concursos suelen considerar tres candidaturas antes de adoptar la decisión definitiva. Sin embargo, algunas organizaciones aplican criterios más estrictos en función del monto de los contratos de consultoría (anuncio externo, grupos de entrevistadores, informes de selección, etc.).

Gráfico 2

Requisitos de competencia en el proceso de contratación



Fuente: Cuestionario y estudio preliminar de la DCI.

119. Los consultores son contratados por lo general como personal temporario con un fin específico, y en muchos casos han de empezar a trabajar inmediatamente. Por consiguiente, en su contratación no deben seguirse los mismos procedimientos aplicables a los funcionarios de plantilla. Sin embargo, puesto que están aumentando el recurso a consultores y el monto de los recursos financieros dedicados a ese fin, los procesos competitivos para la contratación de consultores constituyen una cuestión importante. Las organizaciones han de garantizar la transparencia del proceso de selección y contratar en cada caso al candidato más cualificado. De ahí la necesidad de que, sin renunciar a cierta flexibilidad, se adopten medidas tendentes a introducir un mayor grado de transparencia, objetividad y competencia en la selección y contratación de consultores.

120. Con el fin de lograr una utilización eficiente de los recursos, sería conveniente fijar el nivel de los requisitos de competencia en función de la remuneración y de la duración de los contratos de consultoría. Algunas organizaciones han adoptado ya este enfoque. El PNUD aplica tres regímenes distintos en función de la cuantía del contrato: a) procedimiento no competitivo; b) examen de tres candidaturas; y c) competencia efectiva

¹⁷ El UNICEF fue la única organización que facilitó información sobre los tipos de procesos de selección: en 2009, el 78% de la contratación fue competitiva y el 22% con un solo proveedor.

con convocatoria abierta. El tercer régimen conlleva anuncio público, estudio comparativo previo y entrevistas obligatorias.

121. El UNICEF anuncia a menudo puestos de consultor y utiliza grupos de entrevistadores para garantizar la competencia. El examen de los expedientes del UNICEF¹⁸ revela un uso riguroso de los grupos de entrevistadores y una documentación adecuada de los procedimientos. La OPS ajusta las modalidades de competencia en función de la duración prevista de las tareas por realizar y/o las posibilidades de prórroga en el contexto de un proyecto a largo plazo. En tales casos, se publica un anuncio público durante 15 días, y un comité de selección integrado por tres funcionarios del cuadro orgánico evalúa a los candidatos preseleccionados y presenta un informe de selección a la División de Recursos Humanos.

122. Durante las entrevistas, muchos directores de operaciones afirmaron que tenían dificultades para encontrar candidatos cualificados y que se perdía demasiado tiempo en procedimientos burocráticos, como la utilización de grupos de entrevistadores. Por lo general expresaron reparos a la aplicación de procedimientos competitivos cuando había que atender a necesidades inmediatas. La planificación por adelantado de las necesidades de consultores y la aplicación de los procedimientos competitivos atendiendo a su utilidad concreta en cada caso, en vez de como norma general para todos los contratos, contribuirían a reducir la carga administrativa sin renunciar a un nivel adecuado de competencia. Por ejemplo, podría convocarse un concurso público para la adjudicación de todo contrato de consultoría de más de seis meses de duración y/o que rebasara un determinado umbral de remuneración. Las consideraciones relacionadas con la duración y el monto de los contratos deben basarse en las tareas que hayan de realizarse. Por lo tanto, la utilización de sucesivos contratos a corto plazo para las mismas tareas no debe excluir la aplicación de métodos basados en una competencia efectiva. Cuando concurren necesidad urgente y escasez de candidatos cualificados, las políticas de la mayoría de las organizaciones contienen normas que permiten prescindir de la competencia.

123. La contratación del candidato más cualificado se ve facilitada por una buena planificación, la existencia de numerosos candidatos y condiciones de competencia efectiva. Una difusión más amplia de las oportunidades de consultoría permitiría atraer a un mayor número de candidatos cualificados. A ese respecto, la disponibilidad de listas con bases de datos dinámicas podría traducirse en un mayor número de candidatos y en un proceso de selección más ágil y propiciar la competencia. También facilitaría la pronta contratación de los consultores que cuentan ya con un buen historial, con requisitos competitivos más estrictos para los candidatos sin un historial de contratación previo.

Gestión de las listas de candidatos

124. Los órganos rectores de varias organizaciones pidieron que se estableciera una lista central de consultores. Lo mismo recomendaron algunos órganos de supervisión interna y externa en diversas organizaciones. En la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la gestión de las listas de candidatos no se rige por directrices de política generales, sino que está fragmentada por departamentos, dependencias y oficinas, cada uno de los cuales mantiene listas no oficiales con información sobre consultores conocidos, que en la mayoría de los casos no están actualizadas. Solo unas pocas organizaciones han invertido los recursos necesario para elaborar y mantener una lista central (véase el recuadro 3).

¹⁸ Oficina del UNICEF en Nueva York.

Recuadro 3

Ejemplos de listas centralizadas

- *El sistema de "contratación" en línea de la FAO permite a los consultores y a los funcionarios crear una cuenta y mantener su perfil profesional en un registro centralizado. Los directivos pueden buscar candidatos con arreglo a una determinada combinación de parámetros, como estudios, idiomas, nacionalidad, género, categoría y cualificaciones técnicas. Cuando se realizó el examen había concluido la fase piloto del proyecto y se estaba abriendo al público el sistema, con el que se esperaba mejorar la calidad y la diversidad de las competencias externas utilizadas por la organización.*
- *La Oficina de las Naciones Unidas en Viena/UNODC ha establecido una amplia lista de candidatos para ayudar a las organizaciones a encontrar y seleccionar candidatos. Pueden acceder a ellas los oficiales de derechos humanos y los directores de operaciones tanto en la sede como sobre el terreno. La información registrada en la lista abarca el género, la nacionalidad, la experiencia laboral anterior y las evaluaciones de la actuación profesional. Los candidatos externos interesados pueden también postularse en línea, y los oficiales de recursos humanos validan a los candidatos antes de incluirlos en la lista. Sin embargo, sigue planteando dificultades la actualización dinámica de la lista.*
- *La UNOPS ha dedicado recursos considerables a mejorar y consolidar las listas de que disponía. El nuevo sistema mundial de contratación de personal que se puso en marcha en 2012 se considera un instrumento importante al servicio de la estrategia de contratación. Pueden acceder a él los gestores de recursos humanos de la sede y de las oficinas exteriores. El nuevo sistema tiene por finalidad la identificación y selección de candidatos principalmente para tareas relacionadas con gestión de proyectos, finanzas, adquisiciones y recursos humanos, con contratos de corto plazo o de plazo fijo. El sistema contiene 65 perfiles genéricos que pueden consultar los solicitantes. Además, el sistema evalúa y clasifica automáticamente a los candidatos con arreglo a esos perfiles genéricos. Los directivos pueden ajustar los criterios de clasificación en función de los requisitos de cada puesto.*

125. Habida cuenta de la diversidad y el carácter dinámico de las actividades de los organismos de las Naciones Unidas, no es posible definir un único enfoque de validez universal en este ámbito. En particular, la frecuencia con que se recurre a consultores y la naturaleza de los conocimientos necesarios son factores fundamentales que han de tomarse en consideración para adoptar decisiones referentes a la contratación. Para el establecimiento y el mantenimiento de una lista centralizada es necesario contar con considerable capacidad en materia de recursos humanos y de tecnología de la información. Convendría realizar un análisis costo-beneficio de la inversión en recursos necesaria en cada caso para establecer y mantener una lista de ese tipo. En el caso de organizaciones que recurren a menudo a consultores, el establecimiento de la lista centralizada resultaría provechoso, pues su utilidad compensaría los costos de mantenimiento.

126. El objetivo que se persigue con las listas de consultores es el de hacer posible seleccionar y contratar con prontitud a los candidatos más idóneos a partir de una lista ampliada de candidatos con las cualificaciones requeridas. Ese resultado solo se puede lograr si la lista de candidatos contiene información actualizada sobre muchos candidatos potenciales y los directivos cuentan con capacidad efectiva para acceder a la lista y buscar y seleccionar la información necesaria. Con el fin de obtener de ellas el mayor provecho posible, las listas han de mantenerse actualizadas. La gestión dinámica de las listas de candidatos puede propiciar una competencia efectiva y la pronta contratación de los candidatos más cualificados para cada puesto.

127. La complejidad organizativa y el nivel de inversión requeridos para el establecimiento y la gestión de las listas de candidatos deben ser proporcionales al grado de utilización de consultorías en la organización. Las organizaciones que recurren a menudo a consultores pueden decidir establecer una lista centralizada, mientras que otras organizaciones pueden optar por fortalecer en forma integrada la gestión de las listas en los departamentos y oficinas pertinentes y tratar de aprovechar las listas de organizaciones de mayor tamaño. La utilidad de las listas es mayor si se mantienen en el sistema principal de información en forma dinámica e integrada, como las listas centralizadas, y pueden acceder a ellas todas las dependencias orgánicas, incluidas las oficinas exteriores.

128. Durante las entrevistas se mencionaron diversas dificultades relacionadas con la gestión de las listas. Las cuestiones de la gobernanza y el compromiso de mantenimiento de la lista tienen una importancia fundamental para la gestión de ese instrumento. La falta de una delimitación clara de las responsabilidades de mantenimiento de la base de datos y su fragmentación entre departamentos de recursos humanos y directores de operaciones es una de las principales carencias que deben subsanarse prioritariamente. Cuenten o no con una lista centralizada, las organizaciones necesitan, para que sus listas tengan la utilidad esperada, dotarse de una política que rijan la utilización de las listas, con las correspondientes directrices.

129. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no cuenta con una política de gestión de las listas de candidatos. Esa política ha de establecer las normas y los criterios para alimentar y mantener la base de datos sobre consultores, y asignar las funciones y responsabilidades correspondientes. Los posibles candidatos que se habrán de incluir en las listas pueden ser consultores con un buen historial de colaboración con la organización y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, consultores a los que se haya sometido ya a procedimientos de control previos, como entrevistas y verificación de credenciales, y candidatos que hayan sido preseleccionados durante el proceso de selección de personal. La política ha de aportar asimismo directrices sobre cuándo y cómo deben verificarse las credenciales académicas y profesionales de los candidatos.

130. Otros problemas que plantea la práctica actual son la falta de control sobre la introducción de candidatos en la base de datos; la falta de una actitud proactiva que permita ampliar la base de datos; las dificultades que conlleva el mantenimiento de las listas, especialmente en esferas especializadas y muy cambiantes (en muchos casos, las listas no están actualizadas y contienen un número limitado de candidatos realmente disponibles); la persistencia de redes informales paralelas; y la insuficiencia de los instrumentos de tecnología de la información disponibles, que limita la utilización de las listas existentes.

131. Los elementos siguientes pueden propiciar una gestión dinámica y eficaz de las listas:

- *Orientaciones de política y marco de gobernanza institucionales para la gestión de las listas;*
- *Establecimiento de una base de datos dinámica a la que puedan acceder en línea todos los interesados;*
- *Instrumentos de tecnología de la información adecuados, que permitan realizar operaciones de búsqueda, selección y clasificación en línea;*
- *Clasificación apropiada de los ámbitos de competencia de las consultorías en función de las necesidades normativas, técnicas y operacionales;*
- *Asignación de suficientes recursos para el mantenimiento de la lista.*

132. Los mecanismos de cooperación existentes en muchos aspectos de la utilización de consultores en el sistema tienen un carácter puntual y oficioso. La utilización conjunta de las listas, por lo menos en algunos ámbitos, resultaría útil en esferas en las que se recurre habitualmente a consultorías y para la evaluación de la actuación profesional de los consultores. Algunos de los directivos entrevistados indicaron la necesidad de mejorar la cooperación interinstitucional y los mecanismos de utilización conjunta de la información, por lo menos en los ámbitos técnicos comunes. Por ejemplo, una lista de expertos en nutrición podría ser utilizada conjuntamente por el PMA, el UNICEF, la FAO y la OMS, puesto que esas organizaciones hacen uso con frecuencia de conocimientos en esa esfera. También podría resultar útil una lista interinstitucional de consultores en tecnologías de la información. Las organizaciones pueden establecer listas comunes de expertos en determinados ámbitos técnicos en el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas o permitir a otras organizaciones acceder a sus listas internas.

Utilización de consultores en situaciones de emergencia

133. Para las organizaciones que han de realizar a menudo actividades de asistencia humanitaria de emergencia, la utilización de consultores constituye una solución eficiente en función de los costos para lograr un nivel de agilidad y flexibilidad acorde con sus necesidades operacionales. El ACNUR y el PMA han adoptado mecanismos que les permiten contratar y desplegar a consultores cualificados con gran prontitud, a veces en el plazo de un día. Por ejemplo, el PMA experimentó necesidad urgente de consultores en 2004, cuando hubo que responder rápidamente al *tsunami* del océano Índico, y también en 2008, por la crisis de los precios de los alimentos. Contrató entonces a muchos más consultores que en años anteriores para hacer frente a esas situaciones de emergencia. El ACNUR utiliza acuerdos de reserva y planes de despliegue con diversos asociados con el fin de asegurarse apoyo operacional en forma de aportaciones de personal, equipo y conocimientos técnicos. Un plan de despliegue es un acuerdo de reserva en virtud del cual el ACNUR selecciona conjuntamente con un organismo asociado los recursos que se han de desplegar a partir de una lista de despliegue.

Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación aumentará la eficiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben revisar sus políticas y prácticas relacionadas con las listas y los procesos competitivos para la contratación de consultores, con el fin de ampliar la reserva disponible de candidatos cualificados y de adoptar las medidas adecuadas para garantizar una competencia adecuada, preferentemente en función de la duración y el monto de los contratos.

C. Diversidad geográfica y equilibrio de género

134. Con el fin de crear una fuerza de trabajo internacional equilibrada, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican políticas que promueven la representación geográfica equitativa y el equilibrio de género de su personal. En el mismo espíritu, los órganos rectores de algunas organizaciones han pedido que la representación geográfica equitativa y el equilibrio de género se fomenten también seleccionando a los consultores con criterios geográficos más amplios y considerando las candidaturas de un mayor número de mujeres. La Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Administración del PNUMA, la Junta Ejecutiva de la UNESCO y el Comité de Finanzas de

la FAO han aprobado resoluciones sobre esa cuestión. Teniendo en cuenta el elevado número de consultores que contratan las organizaciones, convendría considerar la posibilidad de aplicar también a este componente de la fuerza de trabajo los criterios de diversidad geográfica y equilibrio de género.

135. Diez organizaciones no cuentan con política alguna al respecto. Durante las entrevistas, muchos directivos mostraron una actitud positiva en relación con estas cuestiones, pero del propio examen se desprende que no se presta la debida atención al fomento de la diversidad geográfica y del equilibrio de género. En el anexo VII del presente informe se reseñan las políticas de las organizaciones en este ámbito.

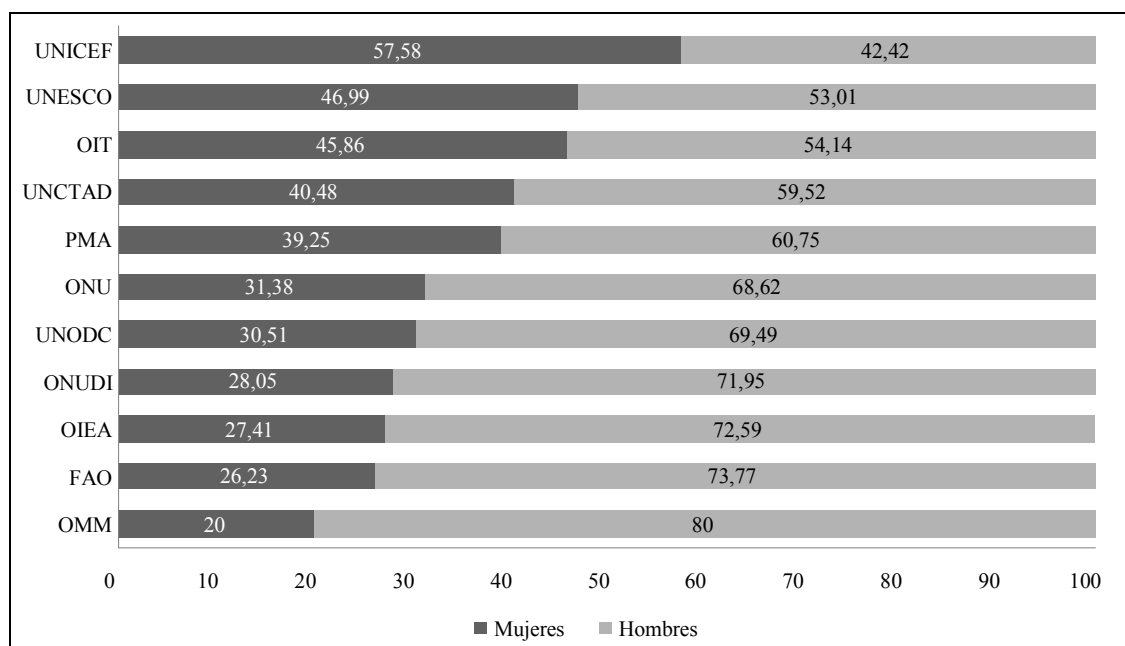
Equilibrio de género

136. Las estadísticas disponibles (véase el gráfico 3 *infra*) indican que, salvo en el UNICEF, la mayoría de los consultores individuales contratados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son hombres. Durante el examen algunas organizaciones señalaron que en sus esferas de competencia seguía existiendo un predominio masculino. El Inspector observó, sin embargo, que no se estaban realizando demasiados esfuerzos por encontrar y contratar a candidatas. Las organizaciones deben elaborar estrategias tendentes a lograr un mayor equilibrio de género, por ejemplo accediendo a un conjunto más amplio de consultores disponibles.

Gráfico 3

Desglose por géneros de los consultores en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, junio de 2010

(En porcentaje)



Fuente: Datos reunidos por la DCI.

Diversidad geográfica

137. De los datos disponibles (véase el cuadro 1 *infra*) se desprende claramente que persiste un desequilibrio geográfico que socava el carácter internacional del sistema de las Naciones Unidas. Los funcionarios consultados señalaron que la ubicación de la organización determina hasta cierto punto el grado de diversidad del personal, puesto que

los consultores son contratados a menudo en el propio país en el que se han de prestar los servicios. Esa consideración podría explicar en alguna medida la falta de diversidad en la sede, pero no en el conjunto de la organización. Puesto que se ha registrado un aumento importante de la utilización de consultores, es necesario que las organizaciones adopten un enfoque más proactivo para promover un mayor grado de diversidad geográfica, formulando una política a tal efecto y acompañándola de las medidas de aplicación necesarias.

138. Las cifras conocidas indican que una proporción importante de los consultores procede de un número limitado de países occidentales. El UNICEF, la UNCTAD, la UNODC y la OMM son las entidades con listas de expertos menos diversificadas. La ONUDI presenta mayor diversidad geográfica que otras organizaciones, pues cuenta con consultores de 150 nacionalidades (y la proporción correspondiente a la nacionalidad más representada es de solo el 4,45%).

Cuadro 1

Diversidad geográfica de los consultores en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, junio de 2010

	<i>Países representados</i>	<i>Proporción correspondiente a las cinco nacionalidades más representadas (porcentaje)</i>	<i>Proporción correspondiente a las diez nacionalidades más representadas (porcentaje)</i>
Naciones Unidas	28	74,41	90,17
UNICEF	63	73,72	81,72
OMM	41	57,44	73,33
UNCTAD	31	58,82	70,59
OIT	82	48,48	62,84
OIEA	85	45,03	60,07
PMA	118	43,14	59,18
UNESCO	104	48,73	59,02
FAO	133	40,10	55,09
ONUDI	150	16,91	27,83

Fuente: Cifras facilitadas a la DCI.

139. Una política dinámica de gestión de las listas es importante para promover tanto la diversidad geográfica como el equilibrio de género, pues puede proporcionar a los responsables una reserva más amplia de posibles candidatos. Las organizaciones han de actuar en forma más proactiva para buscar candidatos de países en desarrollo. Para ello cabe aplicar diversos métodos, entre los que destacan los siguientes:

- *Planificar las necesidades de consultoría con suficiente antelación para poder ampliar la reserva disponible de consultores;*
- *Explorar formas más innovadoras de llegar a candidatos de países en desarrollo, como el anuncio de las vacantes en las páginas web de las asociaciones profesionales pertinentes de esos países;*
- *Establecer el requisito de que por lo menos uno de los candidatos preseleccionados proceda de un país en desarrollo;*
- *Fijar objetivos indicativos de diversidad geográfica y equilibrio de género y examinar regularmente en qué medida se han cumplido.*

140. Puesto que los objetivos de muchas organizaciones están estrechamente relacionados con cuestiones de desarrollo, como la del fomento de la capacidad, la utilización de consultores cualificados de países en desarrollo contribuiría a la consecución de esos objetivos. Habida cuenta del elevado número de contratos de consultoría que se utilizan en todo el sistema de las Naciones Unidas, sería conveniente empezar ya a prestar más atención a este asunto.

Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación mejorará la gestión de los contratos de consultoría mediante la difusión de las mejores prácticas.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que en las políticas de sus respectivas organizaciones en relación con la consultoría se tengan en cuenta y se promuevan proactivamente los criterios de diversidad geográfica y equilibrio de género.

D. Remuneración

141. Se aprecian considerables discrepancias y diferencias de remuneración de una organización a otra y aun dentro de cada organización del sistema. El anexo VI del presente informe contiene información resumida sobre las estructuras de remuneración en el sistema de las Naciones Unidas y sobre los funcionarios o los órganos encargados de determinar las remuneraciones y facultados para autorizar excepciones a la aplicación de las normas y de los topes de remuneración.

142. Entre los criterios que se toman en consideración en todo el sistema para determinar la remuneración se cuentan, entre otros, el perfil y la experiencia del consultor, consignados en su *curriculum vitae*, la complejidad de los servicios o productos que haya de suministrar, y la remuneración que haya percibido anteriormente. En la práctica, los directivos tienden a fijar el nivel de remuneración atendiendo principalmente al perfil y la experiencia del consultor, lo que puede traducirse en una remuneración más elevada de lo necesario. Además, en algunos de los documentos de política en los que se establecen los criterios aplicables para determinar la remuneración se otorga más importancia a la experiencia y el historial del consultor que a la naturaleza y el grado de complejidad de las tareas que ha de realizar.

143. Además, la escasez de recursos financieros hace que los responsables opten a menudo por un nivel de remuneración más bajo. Así ocurre con frecuencia cuando los fondos o el presupuesto disponibles no son suficientes para sufragar el nivel de remuneración que correspondería. Cuando existen en la organización mecanismos de fiscalización de los contratos, se utilizan para impedir el pago de sueldos elevados a los consultores, y nunca para evitar que la remuneración sea demasiado baja.

144. El principal factor que ha de determinar la remuneración debe ser, más que el perfil o la experiencia personal del consultor, el grado de complejidad de las tareas que haya de realizar y de los resultados que se hayan de obtener, según se describan en el mandato. A trabajo igual, el nivel de remuneración debe ser comparable. La preparación de mandatos detallados y concretos, con indicación clara de los resultados esperados, es fundamental para la contratación de los consultores más cualificados, la determinación de un nivel de remuneración equitativo, la supervisión y el cumplimiento de los contratos y una evaluación adecuada de la actuación profesional. De las entrevistas con los consultores y del examen de casos concretos se desprende que en ocasiones las tareas asignadas en la práctica no se corresponden con las previstas en el mandato, en particular cuando el

consultor recibe sucesivos contratos y trabaja en las propias oficinas de la organización durante un período largo. A veces los mandatos son demasiado generales y en ellos se describen con poca precisión las tareas que hay que realizar.

145. Con el fin de contar con un marco que permita determinar los niveles de remuneración, las organizaciones suelen establecer franjas de remuneración basadas en las escalas de sueldos del personal de plantilla. Incumbe en principio al funcionario superior competente decidir qué franja de remuneración procede aplicar, atendiendo al grado de complejidad de las tareas necesarias y de los resultados esperados, para determinar después, dentro de esa franja, la remuneración definitiva, teniendo en cuenta la experiencia del consultor. La decisión final sobre la remuneración corresponde al directivo contratante o al oficial de recursos humanos en consulta con el directivo contratante.

146. Durante las entrevistas, muchos directivos contratantes y consultores se quejaron de la inexistencia de directrices claras y completas respecto de la remuneración. Algunas organizaciones carecen por completo de políticas y directrices al respecto, y las de otras organizaciones no suelen estar actualizadas, o no contienen por lo general sino una lista de franjas de remuneración. Esa carencia se traduce a menudo en considerables diferencias de remuneración por tareas similares dentro de la misma organización o en ocasiones incluso entre sucesivos contratos referentes a las mismas tareas. Esa situación dificulta la aplicación coherente, equitativa y transparente de las franjas de remuneración. Es necesario que las organizaciones actualicen sus baremos de remuneración, adopten directrices de aplicación detalladas y mantengan bases de datos dinámicas sobre los consultores, con indicación de las remuneraciones percibidas.

147. En algunos casos puede resultar difícil determinar la remuneración apropiada, dadas las dificultades para establecer equivalencias entre las tareas del personal, así como por la falta de información sobre los niveles de remuneración imperantes en el mercado. Las entrevistas pusieron en evidencia la necesidad de flexibilizar las estructuras de remuneración existentes con el fin de poder ofrecer remuneraciones más elevadas para las consultorías en determinados ámbitos técnicos, como las relacionadas con la tecnología de la información y la planificación de los recursos institucionales. En ocasiones, las tasas de remuneración de mercado para consultores cualificados en esos ámbitos son mucho más elevadas que el nivel de remuneración máximo ofrecido por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En tales casos es importante poder justificar objetivamente la remuneración propuesta, para lo que las organizaciones necesitan dar con métodos a la vez rigurosos e innovadores. Por ejemplo, en el UNICEF los directivos contratantes presentan los niveles de remuneración de mercado indicados en las páginas web de los grupos o asociaciones profesionales pertinentes como uno de los elementos justificativos de sus propuestas de remuneración.

148. El Inspector constató que pocas veces se realizaba un estudio de mercado adecuado para determinar la remuneración en un lugar o un ámbito de especialización determinados (como el de la tecnología de la información). La realización sistemática de estudios de mercado no resultaría viable ni apropiada en la mayoría de los casos. Sin embargo, las organizaciones podrían considerar la posibilidad de realizar estudios conjuntos en algunos ámbitos de consultoría comunes, sobre la base de un análisis costo-beneficio.

149. Algunos directores de programas señalaron que los niveles de remuneración actualmente aplicados en sus organizaciones no resultaban competitivos, pues se habían fijado años antes y ya no respondían a las realidades del mercado, especialmente en algunas esferas en las que se precisaba de conocimientos especializados muy complejos. Los directores previnieron de que el sistema de las Naciones Unidas corría el riesgo de no poder contratar a los expertos más cualificados disponibles y de tener que conformarse con un nivel de competencia profesional más bajo. También se mencionó que en ocasiones, con el fin de contrarrestar los bajos niveles de remuneración, los directivos contratantes recurren a

prácticas poco recomendables, como la de aumentar ficticiamente la duración del contrato para algunos servicios a fin de compensar así las tasas de remuneración insuficientes.

Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación aumentará la eficacia de la gestión de los contratos de consultoría.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que sus respectivas organizaciones cuenten con una política de remuneración actualizada para la contratación de consultores, respaldada por directrices adecuadas para su aplicación coherente.

E. Supervisión

Evaluación de la actuación profesional de los consultores

150. Por la propia naturaleza de sus tareas y por su estatuto laboral, los consultores individuales trabajan en principio en forma independiente y a título individual. No obstante, la evaluación de su actuación profesional es importante tanto a efectos de remuneración como para el seguimiento de su desempeño con miras a contratos futuros. La gran mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con las excepciones del OIEA, la OIT, la OMPI y la OMM, ha establecido procedimientos normalizados de evaluación de la actuación profesional.

151. Algunas organizaciones evalúan la actuación profesional de los consultores utilizando formularios estandarizados con preguntas complejas, mientras que otras no utilizan formularios, sino que requieren que el directivo contratante certifique la realización satisfactoria de las tareas encomendadas. El UNICEF, el PMA y la OMS utilizan formularios bien concebidos y estructurados para evaluar el trabajo realizado y su calidad, con indicación de la capacidad técnica y personal del consultor. Esos formularios estandarizados son útiles para una evaluación efectiva de la actuación profesional. El Inspector alienta a todas las organizaciones a utilizar formularios de evaluación similares.

152. El plazo en que ha de realizarse la evaluación ha de fijarse en función de la duración del contrato. Por ejemplo, el UNICEF lleva a cabo la evaluación al término del contrato cuando este es de más de seis meses, pero realiza una evaluación provisional a los seis meses si se trata de contratos de mayor duración.

153. De la documentación sobre consultorías examinada se desprende que la calidad y la seriedad de las evaluaciones de la actuación profesional varían considerablemente de una organización a otra y de un departamento a otro dentro de la misma organización, según los criterios aplicados por los responsables del proceso. Los documentos de evaluación no reflejan el componente cualitativo de la labor realizada o del producto suministrado. Existe el riesgo de que la evaluación de la actuación profesional se considere un mero trámite burocrático y los formularios se cumplimenten en forma descuidada, lo que resta utilidad práctica al procedimiento. La calidad de la evaluación y el buen uso de los formularios quedan especialmente comprometidos cuando la evaluación del desempeño no es un criterio del que dependa el pago final. Se conseguiría una mejora del proceso condicionando el pago final a una evaluación obligatoria del desempeño.

154. A fin de facilitar una verdadera evaluación de la actuación profesional, el mandato del contrato de consultoría debe incluir una descripción clara de las tareas que se han de realizar, los resultados esperados y los indicadores concretos de los logros. En algunos de los expedientes examinados, el mandato era vago, estaba formulado en términos demasiado

generales o se centraba únicamente en las actividades que habían de realizar los consultores. En algunos casos estaba redactado como si se tratara de la descripción de un puesto de plantilla y contenía la indicación de que tendrían que realizarse "otras tareas que resulten necesarias". Al no haberse definido los criterios en que ha de basarse la evaluación de la actuación profesional, en muchos casos se considera suficiente la indicación de "labor satisfactoria" u otra fórmula similar.

155. Las evaluaciones de la actuación profesional no suelen comunicarse a los consultores. Durante las entrevistas, muchos consultores, en particular los contratados por períodos más largos, manifestaron su interés por tener acceso a los formularios de evaluación y poder comentar su actuación profesional con sus supervisores. La comunicación a los consultores de las evaluaciones de su actuación profesional puede contribuir a mejorar su desempeño y la calidad de su trabajo. El examen reveló también que no existen mecanismos de sanción en los casos de desempeño insatisfactorio; es extremadamente infrecuente que se recurra a la retención parcial o total del pago. Parece ser también que los responsables se muestran reacios a reconocer que los servicios prestados han sido deficientes o insatisfactorios.

Inexistencia de mecanismos de intercambio de información sobre la actuación profesional

156. Muchas organizaciones carecen de un mecanismo adecuado para el intercambio de información sobre las evaluaciones de la actuación profesional. La información sobre el desempeño anterior de los consultores no se suele incorporar a una base electrónica de datos centralizada. De ahí que no sea infrecuente que los consultores sean contratados sucesivamente por diferentes departamentos a pesar de una evaluación negativa de su actuación profesional en un contrato anterior en otro departamento.

157. Podría resultar útil establecer un enlace electrónico, al que tengan acceso los directivos contratantes, entre las listas de consultores y las evaluaciones de su actuación profesional. Ello puede facilitar la selección de los candidatos más cualificados para futuras consultorías. Además, **los sistemas de información deben servir para poner automáticamente en conocimiento de los directivos contratantes los nombres de los consultores cuya anterior actuación profesional se haya considerado insatisfactoria.**

158. Algunas organizaciones ya están adoptando medidas para utilizar mejor las evaluaciones de la actuación profesional. Los responsables de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena/UNODC están facultados para examinar durante el proceso de selección la información disponible sobre el desempeño pasado. La OMS guarda las evaluaciones en una base de datos de documentación, con el fin de que puedan ser fácilmente consultadas por los directivos contratantes.

Supervisión, auditoría y presentación de informes

159. El activo más importante de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son sus recursos humanos. Mientras que la contratación y la gestión del personal de plantilla están sujetas a estrecha vigilancia en todos sus aspectos, se suele prestar en cambio escasa atención a la contratación y gestión de consultorías. Puesto que el considerable nivel de utilización de consultores expone inevitablemente a las organizaciones a importantes riesgos para su situación financiera y su reputación, es conveniente que las consultorías estén sujetas a estrictos mecanismos de control y supervisión, no solo por parte del personal directivo superior y los órganos de auditoría interna, sino también de los órganos legislativos/rectores.

Necesidad de auditorías a nivel del conjunto de cada organización

160. Los informes de auditoría interna estudiados durante el presente examen revelaron falta de competencia en la selección de consultores, utilización indebida de contratos de consultoría para la realización de funciones del personal de plantilla, y remuneraciones injustificadamente elevadas. Aunque existen informes de auditoría referentes específicamente a la utilización de consultores, se trata por lo general de informes circunscritos a determinados departamentos. No es frecuente que se realicen informes completos de auditoría a nivel de toda una organización sobre las consultorías y otros arreglos contractuales referentes al personal que no es de plantilla. Teniendo en cuenta la considerable cuantía de los recursos asignados a ese fin y el elevado grado de delegación de autoridad, las consultorías y otros arreglos contractuales referentes a personal que no es de plantilla pueden constituir un factor de riesgo importante para muchas organizaciones.

161. Podría resultar útil, especialmente en las organizaciones que recurren en medida considerable a consultorías, disponer de auditorías centradas en esta cuestión y que abarquen el conjunto de la organización. Funcionarios de la FAO informaron al Inspector de que los auditores han incluido en su plan de auditoría basada en los riesgos para 2012-2013 un examen específico de las políticas y los procedimientos generales de la organización sobre la utilización de los recursos humanos distintos del personal permanente, incluidos los consultores. La OIEA informó asimismo de que su servicio de supervisión interna había realizado en 2011 una evaluación de las prácticas en materia de contratación de consultores a nivel de toda la organización. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas también llevó a cabo auditorías de los contratos de consultoría en diversos departamentos de la Secretaría.

Necesidad de mejorar los mecanismos de supervisión

162. Como ya se ha señalado, en muchas organizaciones se delegan las decisiones sobre el recurso a consultores. El personal directivo superior considera por lo general que las tareas de vigilancia de la debida aplicación de las políticas sobre consultorías son responsabilidad de los departamentos de auditoría interna. Esa falta de implicación de los escalones superiores de la administración, sumada a la inexistencia de sistemas de información adecuados, genera riesgos importantes para las organizaciones. El Inspector desea subrayar que la responsabilidad de la supervisión y el control interno incumbe a los cargos directivos. Los jefes ejecutivos deben, pues, asumir esa responsabilidad de gestión y establecer los mecanismos adecuados para desempeñarla debidamente.

163. Los sistemas de gestión de la información tienen una importancia fundamental para el ejercicio eficaz de la función de supervisión. Muchos sistemas de información no ofrecen actualmente la posibilidad de extraer datos pertinentes sobre consultores individuales, en particular sobre los contratados por las oficinas exteriores. La información disponible es a menudo fragmentaria o incompleta y solo se suministra en respuesta a solicitudes concretas. En muchos casos los datos relativos a los consultores se encuentran repartidos entre diferentes partes del sistema, lo que no facilita la información ni el análisis agregados sobre la utilización total de consultores. Esa situación tiene consecuencias negativas para la gestión, el control y la supervisión efectivos de la utilización de consultores, así como para la planificación eficiente del conjunto de los recursos de personal.

164. Algunas organizaciones ya cuentan con sistemas operativos de planificación de los recursos institucionales, que abarcan muy diversos tipos de documentación sobre las consultorías, incluidas las evaluaciones de la actuación profesional. La FAO, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena/UNODC, la OACI, el FIDA, la OPS y el UNICEF disponen de sistemas de información que están en condiciones de proporcionar diversos tipos de información pertinente sobre los consultores. El sistema de información del FIDA registra diversos datos pertinentes, como referencia de identificación, nombre y apellidos, género,

país de origen, períodos de contratación, nivel de remuneración, viajes, ámbito de especialización, y exenciones aplicadas (por ejemplo, del tope de remuneración). El sistema de la OPS produce informes mensuales en los que se consignan datos tales como la duración de los contratos en curso, el personal que se acerca a su edad de jubilación y la fecha de expiración de sus contratos, lo que proporciona información actualizada a los directivos responsables y facilita la planificación.

165. La ONUDI está integrando un nuevo módulo de recursos humanos en su sistema de información con el fin de que abarque al personal que no es de plantilla. La nueva política prevé la preparación de informes anuales sobre diversos aspectos de la utilización de capacidad externa, como los baremos de remuneración aplicados, los casos que requieran autorización especial, el grado de diversidad geográfica y diversos indicadores derivados de los informes de evaluación. Esos informes anuales se distribuirán al personal directivo superior.

166. El UNICEF facilitó datos completos sobre la utilización de consultores, como nombre y apellido, género, nacionalidad, relación anterior con la organización, categoría local o internacional de la consultoría, datos administrativos y financieros de los contratos, fechas de los contratos, fuentes de financiación, recibos, y saldos de los fondos/presupuestos, e información operacional, como el nombre del director responsable y la esfera funcional de la consultoría.

167. Aunque los sistemas de información no tienen la misma capacidad de una organización a otra, y no registran todos los aspectos de la utilización de consultores, conviene señalar que la información de la que ya se dispone no se aprovecha cabalmente en las organizaciones de las Naciones Unidas para facilitar las tareas de supervisión y control y la adopción de decisiones en relación con las consultorías. En la mayoría de las organizaciones los datos obtenidos no son objeto de informes analíticos internos ni de intercambios de opiniones al nivel directivo superior. El Inspector recuerda que la finalidad de los sistemas de información no es solo la de atender a necesidades operativas al nivel de las transacciones, sino también la de servir como instrumento de gestión y de supervisión. Por lo general, las organizaciones solo elaboran estadísticas sobre las consultorías cuando las solicitan los órganos rectores, en vez de utilizarlas para facilitar una eficaz supervisión interna y un aprovechamiento eficiente de los recursos.

168. Deben proporcionarse al personal directivo superior y a los órganos rectores los datos estadísticos y la información y las evaluaciones analíticas pertinentes, como las referentes a la evolución y modificación de las tendencias en la utilización de consultores, los niveles de excepciones y justificaciones, la ubicación de las excepciones, y la distribución de la utilización de consultores entre las dependencias de las organizaciones, así como programas que faciliten la adopción de las medidas pertinentes para mitigar los riesgos identificados. Es necesario que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adopten un enfoque planificado y estructurado para la reunión y utilización de información.

169. Durante las entrevistas, funcionarios de dos organizaciones señalaron que, examinadas las estadísticas pertinentes, los jefes de sus respectivas organizaciones habían cuestionado el recurso a consultorías y habían instado al personal directivo a ocuparse de ese asunto, lo que había conducido a una drástica reducción del empleo de consultores. Ese es un ejemplo ilustrativo de cómo un simple ejercicio de supervisión por parte de los escalones superiores de la administración puede redundar en un mejor aprovechamiento de los recursos.

Recuadro 4

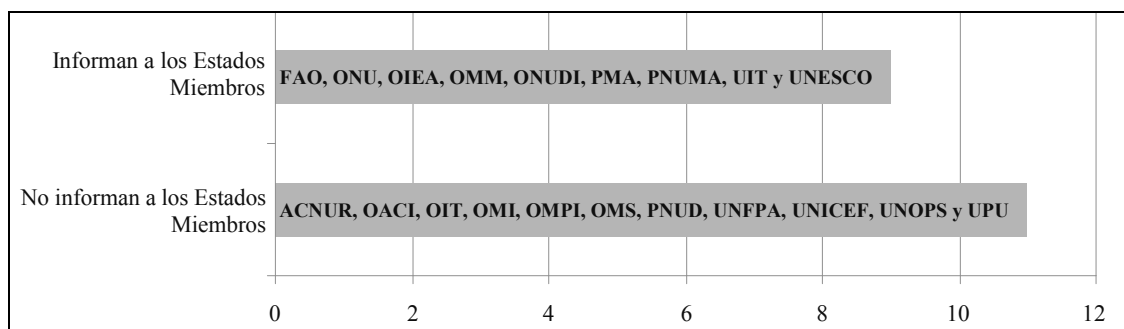
Elementos que deben registrarse y analizarse y sobre los que hay que informar

- *Evaluación del peso relativo de las consultorías y otro personal no de plantilla en el conjunto del personal;*
- *Gasto total en contratos de consultoría, desglosado por tipo de contrato, departamento/oficina, lugar y programa;*
- *Número de contratos, por tipos y nivel de remuneración, en el conjunto de la organización y en cada dependencia y lugar de destino;*
- *Desglose de los contratos por franjas de remuneración y grupos profesionales/ocupacionales;*
- *Diversidad geográfica y equilibrio de género;*
- *Duración de los contratos por categorías y duración media;*
- *Fuente de financiación (presupuesto ordinario o recursos extrapresupuestarios);*
- *Estadísticas sobre las exenciones de las normas existentes (por ejemplo, del tope de remuneración o de la duración máxima de los contratos) y desglose de las exenciones por departamento/oficina y país;*
- *Número de funcionarios jubilados a los que se vuelve a contratar, con indicación de categoría, duración del contrato y lugar de contratación;*
- *Número y lista de consultores contratados durante más de un año en un período de dos años, con indicación de su lugar de trabajo y su esfera de actividad;*
- *Análisis de la información que antecede, en particular justificación de las exenciones, estudio de las tendencias y comparación con años anteriores.*

Fortalecimiento del papel de supervisión de los órganos legislativos/rectores

170. La FAO, el OIEA, la OMM, la ONUDI, el PMA, el PNUMA, la Secretaría de las Naciones Unidas y la UNESCO rinden cuentas regularmente a sus órganos rectores/legislativos sobre la utilización de consultores. Esos informes se centran en los consultores y otros tipos de personal que no es de plantilla o tratan de la gestión de los recursos humanos en general, con una sección dedicada a los contratos de consultoría.

Gráfico 4

Informes a los Estados Miembros sobre personal no funcionario/consultores

Fuente: Cuestionario y estudio previo de la DCI.

171. En general, esos informes no aportan estadísticas analíticas completas ni una evaluación informativa de esas estadísticas, y tampoco conclusiones prácticas para la adopción de decisiones, y solo algunos de ellos contienen un nivel suficiente de análisis y conclusiones prácticas para su examen por los Estados Miembros.

172. En el informe de la UNESCO se incluyen estadísticas y análisis de bastante calidad¹⁹ y se facilitan los datos del gasto total en contratos de consultoría en términos absolutos y como porcentaje del presupuesto general, así como una comparación con las cifras de años anteriores, un desglose de los contratos entre la sede y las oficinas exteriores, e información sobre el gasto medio por contrato, la fuente de financiación de los contratos en la sede y sobre el terreno (presupuesto ordinario o recursos extrapresupuestarios), el desglose de los contratos de consultoría por monto y duración y por sector/oficina, actividad temática y grupos regionales, el número de funcionarios jubilados contratados, y las cantidades respectivas desembolsadas por la sede y por las oficinas exteriores.

173. Habida cuenta de la influencia de las políticas estructurales en el aumento del recurso a consultores, es indispensable que los órganos legislativos/rectores de las organizaciones cumplan debidamente su función de supervisión. Con ese fin, conviene incluir esta cuestión en el programa de las reuniones de los órganos legislativos/rectores, ya sea como tema separado o entre las cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos. Con objeto de facilitar la función de supervisión de los órganos legislativos/rectores, los jefes ejecutivos de las organizaciones deben proporcionarles periódicamente informes analíticos de calidad.

Se prevé que las siguientes recomendaciones mejorarán el control y el cumplimiento de los contratos de consultoría.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben fortalecer la supervisión de la contratación de consultores mediante mecanismos adecuados de evaluación de la actuación profesional, auditoría, control y presentación de informes analíticos internos y externos, con el fin de garantizar una utilización adecuada de los contratos y un empleo eficiente de los recursos.

Recomendación 12

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ejercer su función de supervisión de la utilización de consultores mediante exámenes periódicos de la información analítica que faciliten los jefes ejecutivos de las organizaciones respectivas.

¹⁹ Informe de la Directora General de la UNESCO sobre la utilización de los contratos de consultoría en la secretaría en 2010. 186 EX/6 Part IX.

V. Necesidad de un enfoque común a nivel de todo el sistema

174. En el examen se constató que las políticas existentes carecen de principios generales y criterios conexos que puedan orientar a los responsables en la elección entre contratos de plantilla y otras modalidades contractuales. Desde la perspectiva de los principios y la práctica internacionales en materia de relaciones laborales, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían tener en cuenta la existencia, o inexistencia, de una relación de empleo (empleador-empleado) para determinar la modalidad contractual más apropiada y las correspondientes prestaciones de seguridad social. En el caso de una relación laboral estable, independientemente de si las tareas que han de realizarse forman parte o no de las funciones esenciales, o de si se realizan en forma continua o no, la modalidad contractual ha de ser un contrato de plantilla. Cuando se trate, en cambio, de una relación independiente con un contratista, la modalidad contractual ha de ser un contrato que no sea de plantilla.

175. **Es necesario que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas armonicen sus políticas con los principios y las mejores prácticas laborales internacionales** con el fin de crear las condiciones para clarificar la definición funcional de las categorías de personal de plantilla y otro personal que integran la fuerza de trabajo, y la distinción entre esas categorías. Esa delimitación de las funciones ayudaría a los responsables a seleccionar la modalidad contractual más idónea sobre la base de las directrices establecidas y los indicadores convenidos. Además, conviene formular instrucciones en el sentido de que la elección de una modalidad de contrato se rija por criterios relacionados con la relación laboral y no por otras consideraciones.

176. El presente informe contiene 13 recomendaciones tendentes a mejorar las políticas y prácticas de la organización en cuanto a la utilización de consultores. Once de las recomendaciones están dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones. Aunque incumbe a esos jefes ejecutivos la responsabilidad principal de la aplicación de esas recomendaciones, la red de recursos humanos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión puede facilitar considerablemente su aplicación sin contratiempos debatiendo y preparando políticas y directrices comunes en ámbitos pertinentes.

177. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se enfrentan a desafíos y problemas similares en la utilización de consultores y otro personal no de plantilla. Las recomendaciones 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 10, en particular, han de ser objeto de un debate a nivel de todo el sistema con el fin de definir un enfoque común que facilite su aplicación coherente y uniforme en todas las organizaciones. A tal efecto, **debe establecerse un grupo de trabajo/equipo de tareas especial dependiente del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, con el mandato de elaborar un enfoque común para la aplicación de estas recomendaciones en las organizaciones.**

Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación mejorará la gestión de los contratos de consultoría mediante la difusión de las mejores prácticas.

Recomendación 13

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, debería, a través de la red de recursos humanos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, iniciar la elaboración de un enfoque de política común para la aplicación de las recomendaciones 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 10 del presente informe. Convendría considerar la posibilidad de establecer un grupo de trabajo dedicado específicamente a esa tarea.

Anexo I**Políticas relacionadas con la contratación de consultores individuales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

Organización	Documentos de política u otros documentos pertinentes	Referencia	Fecha
Naciones Unidas, fondos y programas			
Secretaría de las Naciones Unidas	Instrucción administrativa del Secretario General sobre los consultores y los contratistas individuales	ST/AI/1999/7	1999, modificación en 2006
	Instrucción administrativa del Secretario General sobre los consultores y los participantes en reuniones de asesoramiento	ST/AI/296/Amend.1	
PNUMA	Instrucción administrativa del Secretario General sobre los consultores y los contratistas individuales	ST/AI/1999/7	1999, modificación en 2006
ACNUR	Directrices normativas generales para la contratación de consultores en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	IOM/021-FOM/021/2005	2005
PNUD	Gestión de los contratos individuales	-	2010
UNFPA	Políticas y procedimientos de personal del UNFPA: a) consultores en la sede del UNFPA; b) consultores internacionales en los lugares de destino sobre el terreno del UNFPA; y c) consultores locales en los lugares de destino sobre el terreno del UNFPA.	-	2012
UNICEF	Manual de recursos humanos, libro I, volumen II, capítulo 6 (Personal temporario), sección 2 (Consultores y contratistas individuales)	CF/MN/P.I/6.2	2004
UNOPS	Directriz N° 21, revisión 3, basada en la Instrucción administrativa sobre la política relativa a los acuerdos de contratistas individuales	OD21/Rev.3 AI/HRPG/2012/01	(revisada en 2012)
PMA	Se aplica al PMA la sección 317 del Manual de la FAO, salvo cuando tenga precedencia la Directiva PMA/HR/2000/01 sobre la gestión de los consultores u otras disposiciones relativas a la delegación de autoridad en cuestiones de recursos humanos	FAO MS.III.317 WFP/HR/2000/01	2002 2000
Organismos especializados y OIEA			
OIT	Directiva sobre contratos de colaboración externa	IGDS 224	2011
FAO	Manual de la FAO, sección 317 (Consultores)	FAO MS.III.317	2002

<i>Organización</i>	<i>Documentos de política u otros documentos pertinentes</i>	<i>Referencia</i>	<i>Fecha</i>
UNESCO	Manual de recursos humanos de la UNESCO, Contratos de consultores individuales y otros especialistas, y apéndice 13 F-1, relativo a las directrices sobre los contratos de consultores individuales	Manual de recursos humanos 13.10 y Apéndice 13 F-1	2012
OACI	Política de la OACI sobre los contratos de consultores/contratistas individuales	-	2011
	Manual de cooperación técnica y otros manuales prácticos		2000
OMS	Nota informativa sobre la política y los procedimientos aplicables a los consultores, Manual electrónico (VI.2.4) y Notas orientativas para los servicios de adquisiciones	Nota informativa 19/2008	2008
UPU	(La UPU elaboró documentos sobre métodos y procedimientos detallados para la contratación de consultores. Esos documentos no han sido publicados, y están destinados al uso interno por los supervisores de los consultores.)	-	-
UIT	Memorando interno sobre la contratación de consultores y expertos en régimen de acuerdo de servicios especiales, incluida la contratación de consultores y traductores para tareas lingüísticas	-	2010
OMM	Instrucciones permanentes de la OMM sobre las modificaciones de los acuerdos de servicios especiales	Nota de servicio 15/2011	2011
OMI	Manual de procedimientos de cooperación técnica	-	2010
OMPI	-	-	-
	(La OMPI está revisando todas las condiciones de contratación de los funcionarios de plantilla y otro personal.)	-	-
ONUDI	Instrucción administrativa del Director General, "Marco para la contratación y gestión de consultores y expertos temporarios en virtud de acuerdos de servicios especiales y acuerdos de servicios	DG.AI.9/Addendum2 y su modificación	2002, modificación en 2011 y revisión en 2012
ONUDI	Marco de contratación y gestión del personal en el régimen de los acuerdos de servicios individuales	UNIDO/AI/2012/02	2012
OMT	No se dispone de información		
OIEA	Manual administrativo del OIEA, Personal no sujeto a los procedimientos de contratación habituales, parte II, sección 11, y anexo IV	AM.II/11 y su anexo IV	2011
Otras organizaciones			
OPS	Manual electrónico de la OPS/OMS, sección III.16.2 sobre consultores	Manual electrónico III.16.2	2011

Anexo II

Definiciones de "consultor individual" en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Organización</i>	<i>Definición de consultor individual</i>	<i>Fuente</i>
Naciones Unidas, fondos y programas		
Secretaría de las Naciones Unidas	Consultor es una autoridad o un especialista de reconocida competencia en una materia determinada, contratado temporalmente por las Naciones Unidas en calidad de consultor o asesor de la Secretaría. Los consultores deberán poseer una especialización teórica o conocimientos específicos de los que normalmente carece el personal de plantilla de la Organización y que no responden a una necesidad constante de la Secretaría. Las funciones del consultor están orientadas a los resultados y normalmente suponen el análisis de problemas, la dirección de seminarios o cursos de capacitación, la preparación de documentos para conferencias y reuniones o la redacción de informes sobre cuestiones comprendidas en su campo de especialización respecto de las cuales se solicita asesoría o asistencia.	ST/AI/1999/7
PNUMA	Por consultoría individual se entiende un contrato temporal ofrecido por la organización a una persona reconocida como autoridad o especialista en un campo determinado para que desempeñe funciones consultivas o de asesoramiento. Los contratos de consultoría pueden referirse a tareas tales como el análisis de problemas, la preparación de informes analíticos o científicos o de documentos para conferencias, la dirección de actividades de capacitación o seminarios o el examen de programas y proyectos en las esferas de competencia de los consultores que no puedan realizar funcionarios de plantilla por falta de los conocimientos necesarios o por escasez de personal.	Cuestionario de la DCI
ACNUR	Los consultores están comprendidos en una categoría especial definida en la Instrucción administrativa ST/AI/1999/7. Por consultor se entiende una persona reconocida como autoridad o especialista en un campo determinado, contratada por el ACNUR con un contrato temporal para desempeñar funciones consultivas o de asesoramiento. Los consultores deben tener aptitudes o conocimientos especiales con los que no cuente habitualmente la organización y que no se necesiten en forma permanente.	Política del ACNUR sobre los consultores individuales (03/2005)
PNUD	Un consultor individual es una persona contratada para prestar servicios: a) que no correspondan a funciones que realiza el personal de plantilla; b) durante un período limitado; y c) por una remuneración directamente vinculada a la obtención de resultados claros y cuantificables.	Cuestionario de la DCI

<i>Organización</i>	<i>Definición de consultor individual</i>	<i>Fuente</i>
UNFPA	Consultor es un contratista independiente que no tiene condición de "funcionario" en el sentido del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas o de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas. Es una persona cuyos servicios contrata el UNFPA por un período limitado para proporcionar servicios especializados o de asesoramiento y aptitudes o conocimientos de los que no dispone el personal del UNFPA, o de los que no existe una necesidad permanente en el UNFPA. El UNFPA considera consultores a todos los titulares de un "contrato de consultoría", lo que incluye a los titulares de acuerdos de servicios especiales.	Cuestionario de la DCI
UNICEF	Consultor es una autoridad o un especialista de reconocida competencia en una materia determinada, contratado temporalmente por el UNICEF en calidad de consultor o asesor. Los consultores deben poseer aptitudes o conocimientos especiales con los que no cuente habitualmente el UNICEF o que no posea normalmente su personal de plantilla del UNICEF, y de los que no exista una necesidad permanente en el UNICEF. No deben desempeñar ninguna de las funciones o responsabilidades de los funcionarios de plantilla.	Manual de recursos humanos, libro I, volumen II, capítulo 6, sección 2 (CF/MN/P.I/6.2)
UNOPS	Se utiliza el acuerdo de contratista individual para obtener los servicios de una persona a la que se contrata a título individual para desempeñar una tarea concreta o proporcionar determinados resultados en el marco de un proyecto y por un período limitado.	Directriz OD.21/Rev.3
PMA	Consultor es un empleado contratado por un período limitado, de 11 meses como máximo, para facilitar asesoramiento especializado no disponible habitualmente en el Programa. En ocasiones también puede contratarse temporalmente a consultores para desempeñar funciones del personal de plantilla cuando no se pueda disponer inmediatamente de los recursos de personal necesarios para hacer frente a necesidades operacionales o de emergencia.	Directriz de recursos humanos (HR/2000/001)
Organismos especializados y OIEA		
OIT	Los consultores son personas empleadas a título individual con contratos de colaboración externa para realizar una tarea concreta o un conjunto determinado de tareas dentro de un período de tiempo limitado y especificado.	Directriz IGDS 224 (2011)
FAO	Los consultores son personas autorizadas o especialistas reconocidos en un determinado campo y cuyos servicios se utilizan con carácter asesor, consultivo o demostrativo.	Manual de la FAO, sección 317.2.1
UNESCO	Personas (...) a las que se contrata con funciones consultivas o de asesoramiento, o que aportan las aptitudes y los conocimientos técnicos o de otra índole necesarios para proporcionar un determinado servicio o producto. Deben poseer aptitudes y conocimientos especializados de los que no pueda disponer fácilmente la UNESCO y de los que exista una necesidad a corto plazo, pero no una necesidad permanente.	Manual de recursos humanos, 13.10

<i>Organización</i>	<i>Definición de consultor individual</i>	<i>Fuente</i>
ONUDI	El titular de un acuerdo de servicios individuales es un proveedor individual de servicios contratado por la ONUDI para proporcionar pericia técnica, servicios de asesoramiento, aptitudes o conocimientos, en funciones sustantivas o de apoyo, para la realización de tareas específicas por un período de tiempo establecido.	UNIDO/AI/2012/02
OACI	Consultor individual es una persona reconocida como autoridad o especialista en un campo determinado, contratada por la OACI con funciones consultivas o de asesoramiento durante un período de tiempo limitado para la realización de tareas concretas. El consultor ha de tener conocimientos y aptitudes no inmediatamente disponibles en la OACI o que no posean normalmente los funcionarios de plantilla de la OACI y de los que no exista una necesidad permanente en la OACI. Contratista individual es una persona contratada por la OACI a título ocasional para utilizar su capacidad, su pericia o sus conocimientos en la realización de una tarea o trabajo determinados. El trabajo asignado puede abarcar funciones de tiempo completo o de tiempo parcial similares a las de los funcionarios de plantilla. Las funciones del consultor o contratista individual no incluirán responsabilidades de representación, certificación, supervisión o aprobación.	Política de la OACI sobre contratación de consultores/contratistas individuales
OMS	Consultor es una persona reconocida como autoridad o especialista en un campo determinado a la que se contrata con carácter temporal con funciones consultivas o de asesoramiento técnico. El consultor debe tener aptitudes o conocimientos que no posea normalmente el personal de plantilla de la organización y desempeña funciones de las que no existe una necesidad permanente en la OMS.	Política y procedimientos de contratación de consultores (Nota de 2008)
UPU	Todos los contratos no esenciales se consideran contratos de consultoría. No existe una definición oficial.	Cuestionario de la DCI
UIT	No existe una definición oficial.	Memorando interno de 2011
OMM	Los consultores están comprendidos en la categoría de contratistas individuales, que abarca a las personas o instituciones designadas por la organización con funciones consultivas o de asesoramiento para realizar tareas concretas bajo la supervisión de un funcionario de la secretaría.	Nota de servicio 15/2011, Instrucción permanente de la OMM, capítulo 4
OMI	Por consultor individual para actividades de cooperación técnica se entiende una persona que es consultor temporario o que para realizar la tarea contratada ha obtenido una licencia o excedencia de la empresa u organización en la que está actualmente empleado.	Cuestionario de la DCI
OMPI	-	-

<i>Organización</i>	<i>Definición de consultor individual</i>	<i>Fuente</i>
OIEA	Puede contratarse a consultores con los siguientes fines: a) proporcionar asesoramiento en un campo en que no se disponga dentro de la secretaría de los conocimientos o la pericia necesarios; b) prestar servicios concretos por un periodo limitado o para proyectos determinados; o c) atender a otras necesidades programáticas. Los acuerdos de servicios especiales otorgan al consultor el estatuto de experto de conformidad con el artículo XVI del Acuerdo sobre la Sede y el artículo VII del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del OIEA. En los acuerdos de servicios contractuales, el consultor tiene la condición de contratista externo independiente y no está acogido a ninguno de los acuerdos mencionados.	Manual administrativo, Personal no sujeto a los procedimientos de contratación habituales (AM.II./1.1) y anexos
Otras organizaciones		
OPS	Por consultor se entiende una persona reconocida como autoridad o especialista en un campo determinado, empleada por la OPS con un contrato temporal para desempeñar funciones consultivas o de asesoramiento técnico. El consultor debe poseer conocimientos o aptitudes especiales o conocimientos que no posean normalmente los funcionarios de plantilla de la organización, y realizar funciones de las que no exista necesidad permanente en la OPS.	Manual electrónico de la OPS/OMS, III.16.2, Consultores (2011)

Anexo III

Modalidades contractuales y prestaciones correspondientes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Organización</i>	<i>Tipos de contratos</i>	<i>Seguro contra daños causados por actos intencionales</i>	<i>Indemnización por enfermedad, lesión o muerte imputable al servicio</i>	<i>Seguro de vida, seguro médico y otros tipos de seguro</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad</i>	<i>Otras prestaciones</i>
Naciones Unidas, fondos y programas							
Secretaría de las Naciones Unidas	Contratos de consultoría con arreglo a ST/AI/1999/7	Sí	Sí	No	No	No	n.d.
ACNUR	Contratos de consultoría	Sí	Sí	No	No	No	No
PNUD	Contrato individual	Sí	Sí	No	No	No	No
UNFPA	Acuerdo de contratista individual a través de la UNOPS para consultores en la sede			Se aplica la política de la UNOPS.			
	Acuerdos de servicios especiales para consultores internacionales en lugares de destino sobre el terreno	n.d.	n.d.	n.d.	1 día por mes en contratos de 6 meses o más	n.d.	No se pagan los feriados oficiales en los contratos de menos de 30 días
	Acuerdos de servicios especiales a través del PNUD para consultores locales en oficinas sobre el terreno			Se aplica la política del PNUD.			

<i>Organización</i>	<i>Tipos de contratos</i>	<i>Seguro contra daños causados por actos intencionales</i>	<i>Indemnización por enfermedad, lesión o muerte imputable al servicio</i>	<i>Seguro de vida, seguro médico y otros tipos de seguro</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad</i>	<i>Otras prestaciones</i>
UNICEF	Contratos de consultores con arreglo al manual de recursos humanos	Sí	Sí	No	No	No	No se pagan los feriados oficiales
UNOPS	Acuerdo de contratista individual	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	n.d.
PMA	Contratos de consultoría con arreglo a la sección 317 del manual de la FAO	Sí	Sí	Seguro médico Seguro de vida, de accidente y de discapacidad (opcional) para contratos de 6 meses o más	No	Licencia de enfermedad sin certificado médico a discreción de los directivos Licencia de enfermedad con certificado médico y seguro médico a cargo del PMA	10 feriados oficiales por año Privilegios de economato en determinados casos para consultores en la sede
Organismos especializados y OIEA							
OIT	Contratos de colaboración externa	No	No	No	No	No	n.d.
FAO	Contratos de consultoría con arreglo a la sección 317 del Manual de la FAO	Sí	Sí	Seguro médico Seguro de vida, de accidente y de discapacidad (opcional) para contratos de 6 meses o más	No, pero pueden autorizarse ausencias no remuneradas	No, pero se paga la remuneración en caso de enfermedad debidamente certificada (por la FAO y por el seguro médico)	Privilegios de economato en determinados casos para consultores en la sede
UNESCO	Contrato de consultor individual	Sí	Sí	No	No	No	n.d.

<i>Organización</i>	<i>Tipos de contratos</i>	<i>Seguro contra daños causados por actos intencionales</i>	<i>Indemnización por enfermedad, lesión o muerte imputable al servicio</i>	<i>Seguro de vida, seguro médico y otros tipos de seguro</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad</i>	<i>Otras prestaciones</i>
ONUDI	Acuerdo de servicios individuales (consultores internacionales): contratos ordinarios o contratos de servicios efectivos	Sí	Sí (para las personas autorizadas a viajar por cuenta de la ONUDI o que trabajan en una oficina de la ONUDI o en comisión de servicio para la ONUDI)	No	2,5 días por mes para contratos "ordinarios" de 6 meses o más con arreglo al acuerdo de servicios individuales. Se pueden acumular y arrastrar 18 días como máximo al término del año civil.	Para contratos "ordinarios" de 6 meses o más con arreglo al acuerdo de servicios individuales, hasta 2 días de enfermedad con remuneración completa por mes (sin posibilidad de acumulación).	n.d.
	Acuerdos de servicios individuales (consultores nacionales/personal de apoyo local): Contratos ordinarios o contratos de servicios efectivos	Sí	No	Sí (para los contratos "ordinarios" con arreglo al acuerdo de servicios individuales)	2,5 días/mes para contratos "ordinarios" de 6 meses o más con arreglo al acuerdo de servicios individuales. Posibilidad de acumulación hasta un máximo de 18 días	Para contratos "ordinarios" de 6 meses o más con arreglo al acuerdo de servicios individuales, hasta 2 días de licencia de enfermedad con remuneración completa por mes (sin posibilidad de acumulación)	Licencia de maternidad hasta un máximo de 16 semanas y licencia de paternidad hasta un máximo de 4 semanas, con sujeción a las limitaciones presupuestarias aplicadas a los contratos "ordinarios" de 12 meses o más con arreglo al acuerdo de servicios individuales

<i>Organización</i>	<i>Tipos de contratos</i>	<i>Seguro contra daños causados por actos intencionales</i>	<i>Indemnización por enfermedad, lesión o muerte imputable al servicio</i>	<i>Seguro de vida, seguro médico y otros tipos de seguro</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad</i>	<i>Otras prestaciones</i>
OACI	Contratos de consultores o contratistas individuales	Solo para los titulares de contratos que trabajen en lugares de destino con condiciones de vida difíciles o viajen a ellos	Sí	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
OMS	Contratos de consultoría	Sí	Sí	Sí	No	No	Algunas prestaciones de descanso y recuperación
UPU	Todos los contratos no esenciales se consideran contratos de consultoría	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
UIT	Acuerdo de servicios especiales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Feriados oficiales
OMM	Acuerdos de servicios especiales	Sí	Sí	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
OMI	Contratos de cooperación técnica con arreglo a la nomenclatura del PNUD	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
OMPI	Acuerdos de servicios especiales	Sí	Sí	No	No	No	n.d.
OMT		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

<i>Organización</i>	<i>Tipos de contratos</i>	<i>Seguro contra daños causados por actos intencionales</i>	<i>Indemnización por enfermedad, lesión o muerte imputable al servicio</i>	<i>Seguro de vida, seguro médico y otros tipos de seguro</i>	<i>Vacaciones anuales</i>	<i>Licencia de enfermedad</i>	<i>Otras prestaciones</i>
OIEA	Acuerdo de servicios especiales	Sí	Sí	n.d.	Hasta 2,5 días por mes para contratos de 6 meses o más	n.d.	Para un contrato inicial de 1 año, traslado de efectos personales y gastos de viaje para el familiar primario a cargo
	Acuerdos de servicios contractuales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Carta de invitación	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Otras organizaciones							
OPS	Consultores internacionales	Sí	Sí	Cobertura parcial de seguro de enfermedad	No	No	n.d.
	Consultores nacionales	n.d.	n.d.	Cobertura parcial de seguro de enfermedad	No	No	Licencia de maternidad

n.d.: No se dispone de datos.

Anexo IV

Duración de los contratos e interrupciones obligatorias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Organización</i>	<i>Tipo de contratos</i>	<i>Duración máxima</i>	<i>Interrupciones obligatorias</i>	<i>Prórroga</i>
Naciones Unidas, fondos y programas				
Secretaría de las Naciones Unidas	Contratos de consultoría con arreglo a ST/AI/1999/7	No	Sin interrupciones obligatorias	Máximo de 24 meses en un período de 36 meses
ACNUR	Contrato de consultoría	11 meses	1 mes	Máximo de 24 meses en un período de 36 meses
PNUD	Contrato individual	1 año	Sin interrupciones obligatorias	Máximo de 3 años
	Acuerdo de contratista individual a través de la UNOPS para consultores en la sede	11 meses	1 mes	Máximo de 3 años
UNFPA	Acuerdos de servicios especiales para consultores internacionales en lugares de destino sobre el terreno	11 meses	4 meses	Sin límite
	Acuerdos de servicios especiales a través del PNUD para consultores locales en lugares de destino sobre el terreno	11 meses	1 mes	Sin límite
UNICEF	Contratos de consultoría con arreglo al manual de recursos humanos	11 meses en la misma oficina y en el mismo plan o proyecto de trabajo	1 mes	Máximo de 44 meses en un período de 48 meses
UNOPS	Acuerdo de contratista individual	1 año	No	Examen formal de todo contrato de más de 4 años
PMA	Contratos de Consultoría con arreglo a la sección 317 del Manual de la FAO	11 meses	1 mes	Máximo de 44 meses en un período de 48 meses

<i>Organización</i>	<i>Tipo de contratos</i>	<i>Duración máxima</i>	<i>Interrupciones obligatorias</i>	<i>Prórroga</i>
Organismos especializados y OIEA				
OIT	Contrato de colaboración externa	No	No	Sin límite
FAO	Contratos de consultoría con arreglo a la sección 317	11 meses	1 mes	Máximo de 44 meses en un período de 48 meses
UNESCO	Contrato de consultores individuales	11 meses	1 mes	Sin límite
OACI	Contratos de consultores y contratistas individuales	11 meses	1 mes	33 meses en un período de 36 meses Posibilidad de prórroga final adicional de no más de 11 meses
OMS	Contrato de consultoría	2 años	No	El Departamento de Recursos Humanos puede autorizar prórrogas según proceda.
UPU	Todos los contratos no esenciales se consideran contratos de consultoría.	n.d.	n.d.	n.d.
UIT	Acuerdo de servicios especiales	No	No	Sin límite
OMM	Acuerdos de servicios especiales	9 meses	n.d.	18 meses dentro de un período de 24 meses
OMI	Contratos de cooperación técnica	n.d.	n.d.	n.d.
OMPI	Acuerdos de servicios especiales	No	No	Sin límite
ONUDI	Acuerdo de servicios individuales	1 año cada vez	No (hasta 4 años de servicio ininterrumpido o de servicio total en un período de 6 años)	Posibilidad de prórroga hasta cumplir 4 años de empleo ininterrumpido o un total de 4 años en un período de 6 años. La ulterior contratación está sujeta a un examen obligatorio por el Departamento de Gestión de Recursos Humanos en consulta con el director del proyecto

<i>Organización</i>	<i>Tipo de contratos</i>	<i>Duración máxima</i>	<i>Interrupciones obligatorias</i>	<i>Prórroga</i>
OIEA	Acuerdo de servicios especiales	1 año	1 mes	Hasta 2 años
	Acuerdo de servicios contractuales	1 año	1 mes	Hasta 2 años
	Carta de invitación	10 días	Sí	No
Otras organizaciones				
OPS	Consultores internacionales	1 año renovable una vez	Al cumplirse 24 meses de contratos consecutivos es obligatoria una interrupción de 30 días como mínimo.	
	Consultores nacionales	1 año renovable	Al cumplirse 48 meses de contratos consecutivos o no consecutivos es obligatoria una interrupción de 1 año como mínimo.	

n.d.: No se dispone de datos.

Anexo V

Políticas en materia de competencia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Organización</i>	<i>Criterio aplicado</i>	<i>Disposiciones de políticas u observaciones recibidas de las organizaciones participantes a través de cuestionarios o entrevistas</i>
Naciones Unidas, fondos y programas		
Secretaría de las Naciones Unidas	Proceso competitivo obligatorio, pero con posibilidad de aceptación de un candidato único	Disposiciones pertinentes: Los departamentos y oficinas considerarán a varios candidatos cualificados para cada puesto. Excepcionalmente, y solo en casos de fuerza mayor, se podrá contratar a un consultor aun cuando haya sido el único candidato considerado, siempre que antes de su selección se deje constancia de la justificación, debidamente razonada y documentada, de esa excepción.
ACNUR	Proceso competitivo obligatorio, pero con posibilidad de aceptación de un candidato único	Disposiciones pertinentes: El procedimiento preferido para la contratación de consultores ha de ser un proceso de selección competitivo, razonado y documentado. La documentación del proceso de selección incumbe al directivo contratante. Los principales factores que hay que tener en cuenta en la selección de un consultor son los siguientes: a) competencia y experiencia contrastadas; b) formación académica y capacitación, incluidos conocimientos y experiencia demostrables; c) dominio de los idiomas de trabajo de las Naciones Unidas pertinentes u otros idiomas requeridos por el mandato; y d) buena relación calidad-coste.
PNUD	Proceso competitivo obligatorio, pero con posibilidad de aceptación de un candidato único en función del monto del contrato	Disposiciones pertinentes: Los directivos solicitantes son responsables del proceso de selección competitivo, en el que ha de examinarse/entrevistarse/tomarse en consideración a por lo menos tres candidatos cualificados que cumplan los requisitos. Observaciones del PNUD: Aunque el proceso de selección competitivo es la norma para todos los contratos de cuantía superior a 2.500 dólares EE.UU., la política vigente contempla también la posibilidad de aceptación de un candidato único, cuando pueda justificarse a la luz del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD, con las condiciones siguientes: a) para los contratos directos o con un solo proveedor por un monto comprendido igual o superior a 2.500 dólares EE.UU. pero inferior a 100.000 dólares EE.UU. se requiere la aprobación del jefe de la dependencia de recursos humanos u otro funcionario del PNUD con autoridad delegada para realizar adquisiciones hasta ese monto; y b) para los contratos directos o con un solo proveedor por un monto igual o superior a 100.000 dólares EE.UU. se requiere la aprobación del Comité Asesor Regional sobre Adquisiciones (o del Comité Asesor sobre Adquisiciones cuando se trate de dependencias de la sede).
UNFPA	Proceso competitivo obligatorio, con posibilidad de ajuste en función del tipo de consultoría	Los acuerdos de contratistas individuales a través de la UNOPS para consultores en la sede se rigen por la política de la UNOPS; en el caso de los acuerdos de servicios especiales para consultores locales en lugares de destino sobre el terreno se aplica la política del PNUD.

<i>Organización</i>	<i>Criterio aplicado</i>	<i>Disposiciones de políticas u observaciones recibidas de las organizaciones participantes a través de cuestionarios o entrevistas</i>
UNICEF	Proceso competitivo obligatorio, pero con posibilidad de aceptación de un candidato único	Cada oficina debe establecer procesos competitivos para la selección de los candidatos, de manera que se tome en consideración a varios candidatos para cada puesto. Para seleccionar al candidato adecuado han de examinarse atentamente el mandato, el coste y la duración estimados del contrato y el grado de competencia de todos los candidatos cualificados. Además, debe incluirse en el expediente (adjunta al contrato) una nota de archivo en la que se indiquen los criterios que han regido la selección final del candidato. Sin perjuicio de los criterios que rigen un proceso de selección competitivo, en determinadas circunstancias puede estar justificado tomar en consideración a un solo candidato. Esa opción solo es aceptable en los siguientes casos: a) cuando pueda demostrarse que ese consultor o contratista individual es el único candidato disponible que puede prestar el servicio de que se trate con un nivel de calidad y a un coste aceptable; y/o b) cuando pueda demostrarse que la existencia de una genuina situación de emergencia impide seguir el proceso de selección competitivo. No cabe prescindir del proceso de selección competitivo solo porque el consultor propuesto mantenga una buena relación con el UNICEF y su desempeño haya sido satisfactorio en el pasado.
UNOPS	Proceso competitivo obligatorio (examen de listas), pero con posibilidad de aceptación de un candidato único	Disposiciones pertinentes: Observación de la UNOPS: El proceso competitivo será siempre el método preferido de selección.
PMA	Proceso competitivo no obligatorio	Los oficiales de recursos humanos del PMA indicaron que, puesto que la contratación de los consultores se delega en los directivos contratantes, no existe un requisito explícito de competencia, aunque la selección ha de atenerse a un mandato claro fiscalizado por la Oficina de Gestión de Derechos Humanos.
Organismos especializados y OIEA		
OIT	Proceso competitivo no obligatorio	Disposiciones pertinentes: "Los colaboradores externos deben ser seleccionados entre candidatos altamente cualificados en una determinada esfera de competencia, sobre la base de un proceso razonado y documentado".
FAO	Proceso competitivo no obligatorio	Observación de la FAO: Se alienta firmemente a las divisiones contratantes a que apliquen siempre que sea posible un proceso de selección competitivo. No obstante, se adopta un enfoque pragmático en operaciones de emergencia en las que las limitaciones de tiempo harían inviable una selección competitiva. Los contratos de consultoría considerados "de largo plazo" (por ejemplo, contratos renovables de 11 meses para proyectos de tecnología de la información) se anuncian en el sitio web del departamento contratante.

<i>Organización</i>	<i>Criterio aplicado</i>	<i>Disposiciones de políticas u observaciones recibidas de las organizaciones participantes a través de cuestionarios o entrevistas</i>
UNESCO	Proceso competitivo obligatorio, con diferencias en función de la duración del monto del contrato	Disposiciones pertinentes: En el Manual de recursos humanos de la UNESCO se indica que "con el fin de que el proceso de selección sea transparente, equitativo y garantice la mejor relación costo-calidad para la organización, la contratación debe basarse en procedimientos competitivos y criterios objetivos". La UNESCO distingue entre contratos de menos de 20.000 dólares EE.UU., para los cuales debe seleccionarse entre como mínimo tres candidatos cualificados, y contratos de 20.000 dólares EE.UU. o más, para los que debe pedirse por lo menos a tres candidatos cualificados que presenten por escrito: a) un curriculum vitae actualizado; b) una declaración en la que expliquen por qué sus cualificaciones y experiencia los hacen idóneos para las tareas requeridas; c) un esbozo del enfoque que adoptarían para la realización de esas tareas, incluidos posibles insumos que habría de aportar la UNESCO; y d) el coste total de la contratación, expresado en una suma global. Las necesidades en materia de viajes y dietas deben indicarse por separado.
OACI	Proceso competitivo obligatorio, pero con posibilidad de aceptación de un candidato único	Disposiciones pertinentes: Los consultores/contratistas individuales deberán ser seleccionados entre los candidatos más cualificados en las esferas de trabajo de que se trate. La selección de los consultores/contratistas individuales se llevará a cabo mediante un proceso competitivo, gestionado por la oficina de contratación y en el que participen varios candidatos. La oficina de contratación deberá cumplimentar y adjuntar a su propuesta un informe de selección en el que se indiquen los criterios por los que se ha escogido al candidato en cuestión. La propuesta de un solo candidato para un contrato solo será aceptable en los siguientes casos: a) cuando pueda demostrarse que el consultor/contratista individual es la única persona cualificada para suministrar el servicio necesario con un nivel de calidad y a un coste aceptables; y/o b) cuando pueda demostrarse que una situación de emergencia impide seguir el proceso de selección competitivo.
OMS	Proceso competitivo obligatorio, pero con posibilidad de aceptación de un candidato único	Política de la OMS: Los consultores serán seleccionados a través de un proceso competitivo. Para seleccionar al candidato más idóneo deberán examinarse atentamente el mandato, el costo estimado y la duración del contrato, y los conocimientos y la competencia de todos los candidatos cualificados, así como su desempeño anterior, cuando proceda. Siempre que sea posible se tomará en consideración por lo menos a tres candidatos cualificados. En casos excepcionales podrá tomarse en consideración a un solo candidato, a condición de que la excepción se fundamente, antes de la selección, en una justificación debidamente razonada y documentada y sea aprobada por el Comité de Examen de Contratos.
UPU	Proceso competitivo no obligatorio	-

<i>Organización</i>	<i>Criterio aplicado</i>	<i>Disposiciones de políticas u observaciones recibidas de las organizaciones participantes a través de cuestionarios o entrevistas</i>
OMM	Proceso competitivo obligatorio	En las instrucciones permanentes de la OMM se dispone que para cada acuerdo de servicios especiales debe tomarse en consideración a varios candidatos y que, a falta de una lista, debe prepararse una evaluación comparativa de tres candidatos como mínimo. Sin embargo, en la entrevista se señaló que en la práctica no siempre puede seguirse el proceso competitivo por la limitada disponibilidad en todo el mundo de expertos debidamente cualificados.
OMI	Proceso competitivo obligatorio solo en los programas de cooperación técnica	Observación de la OMI: El directivo responsable ha de presentar más de un candidato para cada puesto para su examen por el Grupo Asesor para la coordinación de las actividades de cooperación técnica.
OMPI	Proceso competitivo no obligatorio	Observación de la OMPI: Los consultores se suelen contratar en función de las necesidades concretas, pero en el proceso de reforma se prevé introducir procedimientos competitivos.
ONUDI	Proceso competitivo obligatorio, pero con posibilidad de aceptación de un candidato único	La política de la ONUDI distingue tres posibilidades: a) proceso competitivo, para contratos por un monto total de más de 200.000 euros (con anuncio del puesto vacante y firma obligatoria de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos); b) proceso no competitivo, para contratos por un monto total de hasta 200.000 euros, si se encuentra a un candidato idóneo en la base de datos de personal cualificado; y c) proceso competitivo limitado, entre por lo menos tres candidatos del registro de consultores, para contratos por un monto total de hasta 200.000 euros, si no se encuentra a un candidato idóneo en la base de datos de personal cualificado.
OIEA	Proceso competitivo no obligatorio	Observación del OIEA: Cuando se realizó el examen de la DCI se preveía la introducción de un requisito de competencia.
Otras organizaciones		
OPS	Proceso competitivo obligatorio, con modalidades específicas según la duración de las funciones	Disposiciones pertinentes: a) para contratos de un año o menos, los directivos contratantes pueden seleccionar a un candidato tras examinar y analizar cuidadosamente por lo menos tres candidaturas que reúnan los requisitos; y b) para contratos de más de un año, se requieren un anuncio público con 15 días de antelación, un comité de selección y un informe de selección.

Anexo VI

Baremos de remuneración en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Organización</i>	<i>Funcionarios o dependencias responsables de determinar los niveles de remuneración</i>	<i>Baremos de remuneración</i>	<i>Directrices aplicables</i>	<i>Excepciones</i>
Naciones Unidas, fondos y programas				
Secretaría de las Naciones Unidas	Oficiales de recursos humanos	Las Naciones Unidas distinguen tres franjas de remuneración para los consultores, que abarcan desde 5.200 hasta 13.800 dólares EE.UU.	Directriz de enero de 2010 relativa a la remuneración de los consultores, actualmente en proceso de revisión	La Oficina de Gestión de Recursos Humanos puede autorizar un monto suplementario cuando los conocimientos requeridos y las tasas vigentes en el mercado hagan necesario rebasar los niveles de remuneración.
ACNUR	Directivos contratantes, que pueden ser asesorados por los oficiales de recursos humanos	4 categorías	Algunos elementos incluidos en el documento de política	Autorización de excepciones por el Departamento de Recursos Humanos, o por el Comité de Contratos cuando se trate de montos superiores a 100.000 dólares EE.UU.
PNUD	Proceso de licitación basado en mandatos, con inclusión de los gastos de viaje	Proceso de licitación, con un tope máximo de 1.000 dólares EE.UU. por día. Se aplica también un tope de 100.000 dólares EE.UU. en 12 meses consecutivos.	No hay ninguna disposición aplicable.	n.d.
UNFPA	Directivos contratantes	El UNFPA aplica 3 niveles de remuneración, que abarcan desde 300 hasta 750 dólares EE.UU. por día.	Se utilizan diversos parámetros para garantizar la equidad y la coherencia en la contratación, como condiciones imperantes en el mercado, nivel de responsabilidad y complejidad de las tareas, condiciones de trabajo difíciles o peligrosas, cualificaciones y años de experiencia del consultor, duración del contrato y remuneraciones pagadas anteriormente.	Aprobación previa del Jefe de Recursos Humanos

<i>Organización</i>	<i>Funcionarios o dependencias responsables de determinar los niveles de remuneración</i>	<i>Baremos de remuneración</i>	<i>Directrices aplicables</i>	<i>Excepciones</i>
UNICEF	Directivos contratantes Por encima de un monto determinado, Comité de Examen de Contratos	De 190 a 630 dólares EE.UU. por día.	Se utilizan diversos parámetros, como nivel de responsabilidad y complejidad de las tareas, grado de especialización requerido, conocimientos, cualificaciones, experiencia y capacitación necesarios, y remuneraciones pagadas a consultores en contratos anteriores con el UNICEF u otros organismos de las Naciones Unidas.	Los jefes de oficina/directores de división pueden autorizar niveles de remuneración más elevados cuando las tasas de mercado sean más competitivas que las comprendidas en las franjas de remuneración del UNICEF. Por encima de un monto determinado, las tasas de remuneración han de ser aprobadas por el Comité de Examen de Contratos.
UNOPS	Dependencia de contratación	La remuneración mensual mínima es de 4.000 dólares EE.UU. y la máxima de 40.000 dólares EE.UU.	n.d.	Director del Grupo de Prácticas de Recursos Humanos
PMA	Oficiales de recursos humanos de la sede y de las oficinas regionales y las oficinas en los países	El PMA distingue entre consultores subalternos (3 niveles de remuneración que abarcan desde 2.760 hasta 3.630 dólares EE.UU.) y consultores (4 niveles que abarcan desde 3.900 hasta 13.200 dólares EE.UU., con un sistema de franjas para modular la remuneración con arreglo a los años de experiencia). Las tasas diarias son de 21,75 dólares EE.UU. por día/mes.	Las directrices de recursos humanos contienen algunos elementos orientativos.	Los directores de las oficinas en los países y de las oficinas regionales pueden aprobar remuneraciones de hasta un 10% por encima del máximo establecido para el nivel correspondiente, y el Director de Recursos Humanos puede aprobar remuneraciones situadas entre un 10% y un 20% por encima del tope.
Organismos especializados y OIEA				
OIT	Directivos contratantes	No hay baremos oficiales.	No hay directrices institucionales.	No se aplica.
FAO	Oficiales de recursos humanos y centros de servicios compartidos	No hay baremos oficiales.	No hay directrices institucionales.	No se aplica.
UNESCO	n.d.	n.d.	El documento de política contiene algunos elementos orientativos.	Por cumplimentar.

<i>Organización</i>	<i>Funcionarios o dependencias responsables de determinar los niveles de remuneración</i>	<i>Baremos de remuneración</i>	<i>Directrices aplicables</i>	<i>Excepciones</i>
OACI	Oficina de contratación	Sistema de franjas de remuneración que abarcan desde 2.160 hasta 13.520 dólares EE.UU. mensuales	Las directrices anexas al documento de política abarcan elementos tales como la naturaleza de los servicios (complejidad, dificultad y alcance) y el grado de especialización requerido.	Para el pago de remuneraciones comprendidas en la franja superior se requiere la aprobación del Secretario General antes de formular una oferta.
OMS	Directivos contratantes y oficinas de recursos humanos	La OMS tiene 4 franjas de remuneración que abarcan desde 4.970 hasta 13.070 dólares EE.UU.	En las directrices de política se indican diversos criterios, como la naturaleza de las tareas requeridas, incluidas las responsabilidades que entrañan y su nivel de complejidad; el grado de especialización requerido; los conocimientos, cualificaciones, experiencia y capacitación necesarios; y las remuneraciones pagadas anteriormente.	Para el pago de remuneraciones superiores a las comprendidas en las franjas se requiere la aprobación del Director del Departamento de Recursos Humanos, a través del Director Regional o el Subdirector General competente, según proceda.
UPU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
UIT	n.d.	La UIT aplica únicamente tasas diarias comprendidas entre 145 y 550 dólares EE.UU., correspondientes a las categorías P-1 a D.	La UIT cuenta con un conjunto de criterios generales que han de regir la determinación de las remuneraciones, pero la metodología efectivamente aplicada sigue siendo vaga.	Aprobación por el Jefe de Recursos Humanos
OMM	n.d.	Los baremos remiten a la escala de sueldos para los funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores.	No hay directrices institucionales.	Los contratos de consultoría de categoría P-5 y categorías superiores deben ser aprobados por el Departamento de Recursos Humanos y validados y autorizados por el Secretario General.
OMI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
OMPI	Directivos contratantes (?)	No hay baremos oficiales.	No hay directrices institucionales.	n.d.

<i>Organización</i>	<i>Funcionarios o dependencias responsables de determinar los niveles de remuneración</i>	<i>Baremos de remuneración</i>	<i>Directrices aplicables</i>	<i>Excepciones</i>
ONUDI	La Oficina de Gestión de Recursos Humanos determina la remuneración o la franja para el primer contrato con arreglo a la política aplicable. Los directivos contratantes determinan la remuneración para los siguientes contratos dentro de la franja establecida y con sujeción a los controles del sistema de planificación de los recursos institucionales.	Hay 4 franjas de remuneración para los consultores internacionales, que abarcan desde 3.800 hasta 16.000 dólares EE.UU. (brutos por mes). Hay 5 franjas de remuneración para los consultores nacionales y el personal de apoyo local, correspondientes a las 5 franjas de la escala de sueldos del PNUD para contratos de servicios.	En las directrices de política se indican diversos criterios/principios: monto mínimo necesario para obtener servicios de calidad; naturaleza, nivel de complejidad, efectos y grado de independencia de las tareas; formación académica, nivel de especialización y años de experiencia profesional pertinente; nivel de remuneración pagado durante los últimos dos años por la ONUDI u otras organizaciones de las Naciones Unidas por tareas similares; igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor; remuneración bruta no sea superior al sueldo bruto de los funcionarios que realicen tareas de un nivel de complejidad similar.	Los responsables deben remitir el caso de que se trate, por conducto de su respectivo Director, a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para su examen y la adopción de la decisión pertinente.
OIEA	Jefe del departamento encargado de la contratación, en consulta con el Director de Gestión de Recursos Humanos	La remuneración por día trabajado será de 600 euros como máximo. En el momento de la preparación del examen de la DCI se estaba procediendo a revisar los baremos de remuneración.	El documento de política contiene algunos criterios orientativos.	El Director General Adjunto, Jefe del Departamento de Gestión, puede, a título excepcional, autorizar el pago de honorarios superiores al monto máximo, cuando sea necesario disponer de conocimientos altamente especializados.
Otras organizaciones				
OPS	n.d.	n.d.	Directrices institucionales sobre la determinación de la remuneración de los consultores internacionales y nacionales.	El Director de la OPS puede aprobar el paso a una franja de remuneración superior y un aumento de más del 20% respecto del contrato anterior.

n.d.: No se dispone de datos.

Anexo VII

Disposiciones sobre diversidad geográfica y equilibrio de género en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Organización</i>	<i>Diversidad geográfica</i>	<i>Equilibrio de género</i>	<i>Disposiciones de políticas/Observaciones recibidas de las organizaciones participantes a través de cuestionarios o entrevistas</i>
Naciones Unidas, fondos y programas			
Secretaría de las Naciones Unidas	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Disposiciones pertinentes: Ha de hacerse el máximo esfuerzo por seleccionar a los consultores a partir de la base geográfica más amplia posible. Los gastos de viaje podrán tenerse en cuenta, pero no deberán utilizarse para distorsionar el equilibrio geográfico en la adjudicación de contratos. En el proceso de selección deberá prestarse la debida atención a la necesidad de lograr la paridad entre hombres y mujeres, sin perjuicio del requisito de mantener una amplia distribución geográfica.
UNCTAD	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Observación de la UNCTAD: En las Directrices y procedimientos de la UNCTAD para la contratación de consultores se indica que (...) se hará todo lo posible por seleccionar a los consultores a partir de la base geográfica más amplia posible y otorgando la misma importancia al equilibrio de género. En la práctica resulta a menudo difícil aplicar esos criterios como consecuencia del carácter especializado de la labor de los consultores, que limita necesariamente el número de candidatos cualificados.
UNODC	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Observaciones de la UNODC: La información pertinente figura en la solicitud en línea para la contratación de consultores. Al presentar listas de candidatos a las oficinas en respuesta a sus solicitudes, la Sección de Gestión de Recursos Humanos recuerda a los funcionarios solicitantes la conveniencia de prestar especial atención a las candidaturas de consultores que sean nacionales de países en desarrollo, así como a las de mujeres.
ACNUR	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Disposiciones pertinentes: En la selección de los consultores se prestará la debida atención a las prioridades del ACNUR en relación con: a) la mejora de la situación de las mujeres en el ACNUR; b) el aumento de la utilización de consultores de los países en desarrollo; y c) la contratación a partir de una base geográfica lo más amplia posible.
PNUD	Criterio no considerado	Criterio no considerado	-

<i>Organización</i>	<i>Diversidad geográfica</i>	<i>Equilibrio de género</i>	<i>Disposiciones de políticas/Observaciones recibidas de las organizaciones participantes a través de cuestionarios o entrevistas</i>
UNFPA	Criterio recomendado (consultores internacionales)	Criterio recomendado (consultores internacionales)	Observación del UNFPA: No se aplican en el UNFPA políticas específicas tendentes a promover el equilibrio de género y la diversidad geográfica en la contratación de consultores. El criterio general aplicado en la selección de los consultores internacionales es el de atender al grado de competencia de los candidatos. Disposiciones pertinentes: En la contratación de consultores internacionales para los lugares de destino sobre el terreno, debe atenderse ante todo el grado de competencia de los candidatos. Además, en el proceso de selección de los candidatos deben tenerse en cuenta los criterios de equilibrio de género y diversidad geográfica (diversidad de nacionalidades).
UNICEF	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Disposiciones pertinentes: En la selección de los consultores y los contratistas individuales, se prestará la debida atención a las prioridades del UNICEF en relación con la mejora de la situación de las mujeres en el UNICEF; el aumento de la utilización de consultores de los países en desarrollo; y la contratación a partir de una base geográfica lo más amplia posible.
UNOPS	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Disposición de la instrucción administrativa: En la selección de los contratistas individuales se hará todo lo posible por conseguir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y una distribución geográfica equitativa entre los candidatos cualificados.
PMA	Criterio no considerado	Criterio no considerado	-
Organismos especializados y OIEA			
OIT	Criterio no considerado	Criterio no considerado	-
FAO	Criterio no considerado	Criterio no considerado	Observación de la FAO: Se alienta a los responsables a tomar en consideración esos factores en el proceso de contratación de los consultores.
UNESCO	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Disposiciones pertinentes: Los funcionarios responsables de la contratación deberán tener en cuenta los criterios de distribución geográfica equitativa y equilibrio de género al seleccionar entre candidatos con un nivel de competencia equivalente y procedentes de diferentes regiones geográficas. Deben hacer todo lo posible por aprovechar la capacidad local y seleccionar a candidatos locales para los proyectos locales.
OACI	Criterio no considerado	Criterio no considerado	Observación de la OACI: La OACI procura que se seleccione a personas procedentes de diversas regiones, y alienta la selección de mujeres consultoras.

<i>Organización</i>	<i>Diversidad geográfica</i>	<i>Equilibrio de género</i>	<i>Disposiciones de políticas/Observaciones recibidas de las organizaciones participantes a través de cuestionarios o entrevistas</i>
OMS	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Disposiciones pertinentes: En la medida de lo posible, ha de procurarse seleccionar a los consultores a partir de la base geográfica más amplia posible, y en el proceso de selección ha de atenderse debidamente a la necesidad de promover el equilibrio de género.
UPU	Criterio no considerado	Criterio no considerado	-
UIT	Criterio no considerado	Criterio no considerado	-
OMM	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Instrucción permanente de la OMM: Con el fin de respetar la política de la OMM sobre diversidad geográfica y equilibrio de género, debe procurarse seleccionar a los candidatos para acuerdos de servicios especiales a partir de la base geográfica más amplia posible. La misma importancia debe otorgarse al equilibrio de género.
OMI	Criterio no considerado	Criterio no considerado	Observación de la OMI: Puesto que las consultorías de la OMC son de carácter muy especializado, y hay muy pocas mujeres trabajando en el sector del transporte marítimo, la lista está integrada mayoritariamente por hombres. No obstante, la OMI se esfuerza por incorporar a más mujeres a su lista de consultores.
OMPI	Criterio no considerado	Criterio no considerado	-
ONUDI	Criterio no considerado	Criterio no considerado	Observación de la ONUDI: Los servicios de consultoría que precisa la ONUDI corresponden a ámbitos de especialización en los que predominan los hombres.
OIEA	En estudio	En estudio	Observación del OIEA: En el momento del examen de la DCI se estaba examinando la conveniencia de promover el equilibrio de género y una mayor diversidad geográfica entre los consultores contratados por la OIEA.
Otras organizaciones			
OPS	Criterio recomendado	Criterio recomendado	Disposiciones pertinentes: En el proceso de selección para la contratación de consultores se prestará la debida atención a la necesidad de promover el equilibrio de género. En el caso de las consultorías internacionales, se hará el máximo esfuerzo por seleccionar a los consultores a partir de la base geográfica más amplia posible.

Anexo VIII

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2012/5

		Efectos previstos	Naciones Unidas, fondos y programas													Organismos especializados y OIEA												
			Junta de jefes ejecutivos	Naciones Unidas*	UNCTAD	UNODC	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	ONU-Mujeres	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT
Informe	Para adopción de medidas		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Para información		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recomendación 1		d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 4		d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5		d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 6		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 7		a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 8		g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 9		b		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 10		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 11		d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 12		d		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 13		b	E																									

Leyenda:

L: Recomendación para la adopción de una decisión por el órgano legislativo.**E:** Recomendación para la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.**■:** Recomendación que no requiere la adopción de medidas por esta organización.

Efecto buscado:

a: mejora de la rendición de cuentas; **b:** difusión de las mejores prácticas; **c:** aumento de la coordinación y la cooperación; **d:** mejora de los mecanismos de control y cumplimiento; **e:** aumento de la eficacia; **f:** logro de ahorros financieros significativos; **g:** aumento de la eficiencia; **o:** otros.

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