

A/C.5/XXV/CRP.9
17 noviembre 1970
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

UN LIBRARY

NOV 19 1970

Vigésimo quinto período de sesiones
QUINTA COMISION
Tema 73 del programa

UN/SA COLLECTION

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DE 1971

Sueldos del personal del cuadro orgánico y categorías superiores

Los puntos esenciales del discurso pronunciado por el Contralor el 17 de noviembre fueron los siguientes:

"El Secretario General pronunció unas palabras el otro día sobre los peligros que implica considerar las cifras fuera de su contexto y, me permito decirlo, son muchas las cifras que se han usado así durante el debate sobre este tema. Ninguna de ellas - o muy pocas - es inexacta, como tampoco lo es ninguna de las del informe de la Comisión Consultiva. Es dudoso, sin embargo, que proporcionen una idea equilibrada de la cuestión.

En todos los estudios sobre sueldos realizados desde 1956 hemos hecho comparaciones entre los sueldos netos de las Naciones Unidas y los sueldos netos de los Estados Unidos en Nueva York, utilizando los mismos puntos de comparación. Hemos efectuado estas comparaciones solamente para mostrar los cambios producidos a lo largo de un período de tiempo. Jamás hemos dicho que estas cifras sean, en términos absolutos, una imagen real de las posiciones relativas en las Naciones Unidas y en los Estados Unidos y sugiero que existen algunas razones obvias por las que no pueden serlo.

La administración pública de los Estados Unidos no está situada principalmente en Nueva York y las organizaciones internacionales no contratan principalmente a su personal norteamericano en esta ciudad. Si se quiere comparar a las Naciones Unidas con la administración pública de los Estados Unidos la comparación más adecuada sería la que se hiciera entre el sueldo neto en las Naciones Unidas y el sueldo de los funcionarios de la administración pública de Washington, y quisiera pedirles que mediten sobre las cifras que voy a mencionar.

En primer lugar les pido que piensen en Ginebra, donde existen algunos organismos técnicos especializados muy importantes cuya tarea es vital para el éxito del Segundo Decenio para el Desarrollo. Estos organismos, como las Naciones Unidas, tienen disposiciones en sus Cartas que, al establecer las condiciones de servicio, dan prelación absoluta a la necesidad de atraer a personal de todas partes del mundo de máxima competencia e integridad.

A menos que estemos dispuestos a pagar diferentes sueldos a los funcionarios de diferente nacionalidad - lo que significaría sueldos elevados para el personal de los países desarrollados y sueldos menores para los demás países - los principios de la Carta nos llevan a una conclusión que jamás ha sido puesta en duda. Esta conclusión es que los funcionarios del cuadro orgánico de Ginebra o, por lo menos los funcionarios expatriados, deberán recibir sueldos iguales a los que sean necesarios para atraer a los ciudadanos del país de sueldos más altos, es decir a los ciudadanos de los Estados Unidos. No debemos dejarnos influir hoy por el hecho de que el Sr. Noblemaire alcanzara una conclusión similar hace 50 años. Podemos juzgar toda la cuestión de nuevo. Sólo digo que no podremos escapar a esta conclusión. En las categorías para las que no necesitamos norteamericanos, como la de los servicios generales de Europa, no hay por que tener en cuenta el nivel de sueldos de Norteamérica; pero en las categorías del cuadro orgánico, tal como son actualmente, es imprescindible hacerlo así.

Por ello, una de las cuestiones básicas es: "¿Cuánto debe pagar el sistema de las Naciones Unidas para atraer a ciudadanos de los Estados Unidos a sus servicios en Ginebra?" Esta es la razón de que no podamos evitar las comparaciones con la administración pública de los Estados Unidos. Y no supone diferencia alguna el tomar como base del sistema de las Naciones Unidas a Ginebra o a Nueva York. No estamos tratando solamente de las Naciones Unidas. Lo que hagamos aquí afectará a los organismos especializados que tendrían que resolver ese interrogante aun en el caso de que no existiera Nueva York.

Ahora bien, en enero de 1970, que fue el último período que pudo examinar la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional, las organizaciones de las Naciones Unidas de Ginebra ofrecían, en las categorías de P-1 a P-3, sólo de un 3% a un 5% más que la administración pública de Washington. Para las categorías P-4 y superiores - y muchos funcionarios técnicos deben contratarse en

/...

dichas categorías - las organizaciones de las Naciones Unidas de Ginebra ofrecían de un 10% a un 12% menos que la administración pública de los Estados Unidos en Washington. En enero de 1971 la posición quizás sea un poco diferente, pero solamente un poco, porque el personal de las Naciones Unidas de Ginebra recibirá probablemente un nuevo ajuste por lugar de destino que agregará aproximadamente un 4% a su sueldo. Pero frente a esto deben recordar que desde hace ya algunos años la administración pública estadounidense recibe aumentos anuales de sueldo que en promedio han pasado con creces del 4% anual. Así pues, y en conjunto, es un hecho, y seguirá siéndolo, que las Naciones Unidas y los organismos especializados de Ginebra pagan menos que la administración pública de los Estados Unidos. También deben recordar que las escalas de sueldos de las Naciones Unidas sobre las que se calculan las pensiones son aproximadamente un 20% menores que las de la administración pública de los Estados Unidos.

Estoy hablando en términos monetarios porque la JCAPI dijo, y estoy seguro que estaba en lo cierto, que si bien hay que tener en cuenta las diferencias en el costo de la vida no se puede ignorar totalmente la relación que existe, en términos puramente monetarios, entre los sueldos de las Naciones Unidas en Ginebra y los de la administración pública de los Estados Unidos. Creo que es una cuestión de sentido común. Dudo que haya en el mundo un empleador que pretenda que una persona trabaje en el extranjero por menos dinero y menor pensión que los que obtendría quedándose en su país. Dudo también que haya alguien que trabaje en el extranjero y piense que el costo de la vida es inferior al de su propio país. El motivo es, por supuesto, que todo su sistema de vida está sujeto a cambios cuando se encuentra en el extranjero. Por lo tanto, espero que cuando ustedes consideren las diferencias entre el costo de la vida en los Estados Unidos y en Ginebra, recuerden que según las cifras oficiales del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Ginebra es más cara que Washington, D.C., en un 10%. Las empresas comerciales de los Estados Unidos en el extranjero utilizan ampliamente las cifras del Departamento de Estado y no creo que podamos abrigar la esperanza de persuadir a alguien a que trabaje en Ginebra por menos dinero del que obtiene en su país con el argumento de que su situación será mejor en virtud de que el costo de la vida es más bajo. Cuando el Sr. Noblemaire dijo que al establecer los sueldos de la Sociedad de las Naciones había tenido en cuenta las diferencias del costo de la

/...

vida entre Ginebra y Londres, que a la sazón tenía la administración pública mejor pagada de todos los Estados miembros de la Sociedad, la situación era tal que el costo de la vida era más elevado en Ginebra que en Londres. Por lo tanto, el Sr. Noblemaire agregó algo a los sueldos británicos. Me resulta imposible creer que si el costo de la vida hubiera sido más bajo en Ginebra que en Londres, los sueldos de la Sociedad de las Naciones se habrían fijado a un nivel inferior al de la administración pública británica.

Si los ciudadanos estadounidenses están mejor en Ginebra con sueldos de las Naciones Unidas de lo que estarían en Washington con sueldos de su Gobierno, es difícil comprender por qué los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos que trabajan en Ginebra reciben un 40% más que los funcionarios de las Naciones Unidas de categoría equivalente. Y en esa cifra del 40% no tengo en cuenta gastos de representación y no incluyo únicamente a los diplomáticos sino también a los funcionarios de la administración pública nacional que trabajan en Ginebra como ocurre algunas veces. A propósito, en 1965 los funcionarios de los Estados Unidos en Ginebra ganaban únicamente un 25% más que los de las Naciones Unidas, de manera que los sueldos de los funcionarios de los Estados Unidos que trabajan en el extranjero parecen haber aumentado más rápidamente que los de las Naciones Unidas en Ginebra.

Supongamos ahora que sí tomamos en cuenta las diferencias entre el costo de la vida en Ginebra y en Washington, y que a tal fin utilizamos las cifras de las Naciones Unidas sobre el costo de la vida. Lo que resulta es que en enero de 1970 los sueldos de las Naciones Unidas en Ginebra en términos de ingresos reales, eran, en promedio, un 3% mayores que los de los funcionarios públicos estadounidenses para las categorías P-4 o superiores. Para las categorías P-1 a P-3 eran mayores entre un 1% y un 2%. Es cierto que para enero de 1971 tal vez habrá que aumentar un poco las cifras que acabo de citar, pero tan pronto como la administración pública de los Estados Unidos obtenga su próximo aumento - y como he dicho anteriormente la tengo un aumento por año durante muchos años - la posición volverá a ser la misma de enero de 1970.

Pero en realidad, no necesitamos hablar sobre esas cifras para descubrir si las condiciones que ofrecen las Naciones Unidas en Ginebra son suficientemente buenas como para atraer a ciudadanos de los Estados Unidos. El representante de Arabia Saudita presentó un argumento más convincente el jueves pasado, y creo que vale la pena repetirlo. Era una cita del informe para 1969 del comité de asuntos exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos que decía, en el informe No. 91-611, y cito nuevamente:

"Las remuneraciones de las organizaciones internacionales en el extranjero son considerablemente inferiores a las del personal Federal. El ingreso comparado es uno de los factores determinantes del hecho de que los Estados Unidos estén normalmente subrepresentados en los puestos en el exterior."

Debido a esta subrepresentación, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley (No. 91-175) en diciembre de 1969, por la cual los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos empleados por una organización de las Naciones Unidas recibirán, siempre que vuelvan a la administración del Gobierno de los Estados Unidos dentro de los ocho años siguientes, la diferencia entre lo que les pagaron las Naciones Unidas y lo que su propio Gobierno les habría pagado si hubieran trabajado para él.

Volvamos nuestra atención a Nueva York. Debo decir en este caso que si es legítimo considerar las diferencias del costo de la vida entre Ginebra y Nueva York, es igualmente conveniente considerar las diferencias del costo de la vida entre Nueva York y Washington, y que sería igualmente correcto tomar en cuenta las diferencias del costo de la vida entre expatriados y no expatriados. Y, una vez más debo decir que si se quiere llegar a una comparación justa entre la administración pública de los Estados Unidos y el cuerpo de funcionarios de las Naciones Unidas hay que tener en cuenta Washington. Las estadísticas demuestran que el costo de la vida en Nueva York es un 10% más alto que el costo de la vida en Washington. Tengo entendido que en este país es frecuente que un empleador se encuentre con que no puede trasladar fácilmente a un empleado de otra parte del país a Nueva York, a menos que le conceda un ascenso y algunos escalones adicionales en su sueldo. Creo, pues, que cabe decir con justicia que por lo que se refiere a su capacidad para atraer a norteamericanos, las Naciones Unidas no deben considerar lo que el Gobierno de los Estados Unidos hace en Nueva York, sino lo que la administración pública estadounidense recibe en Washington. Las escalas de sueldos de esa administración se basan en una encuesta de las escalas pagadas por los demás empleadores en la totalidad de los Estados Unidos, y no en las que rigen en la ciudad de Nueva York.

Sobre esa base, la situación en enero de 1970 era la siguiente: si se consideraba el factor del costo de la vida, las categorías P-1 a P-3 de las Naciones Unidas en Nueva York superaban en términos de ingresos reales en un 15% el nivel de la administración pública de los Estados Unidos en Washington, y si se aprobara

/...

el 8% bruto de la JCAPI desde el 1.º de enero, el margen sería de cerca del 22%. Tal vez la forma más clara de comparar las condiciones en las Naciones Unidas con las de la administración pública norteamericana consista en comparar lo que las Naciones Unidas y los organismos especializados del sistema común pagan en realidad en Washington, D.C. La diferencia del costo de la vida desaparece en ese caso. En términos de ingresos netos, la situación en enero de 1970 en Washington, D.C. era la siguiente:

Las categorías P-1 a P-3 en Washington superaban entre un 15% y un 17% a la administración pública norteamericana;

La categoría P-4 era superior en un 4%;

La categoría P-5 era casi igual;

Las categorías D-1 y D-2 eran inferiores a la administración estadounidense en un 1% o un 2%.

Sr. Presidente, en enero de 1971 la situación variaría un poco, pero no mucho, y si se aprobara el 8% bruto de la JCAPI desde el 1.º de enero - siempre y cuando la administración pública norteamericana no reciba un aumento - las Naciones Unidas y el personal de los organismos en Washington recibirían un 8% más que la administración pública norteamericana en las categorías más altas y un 25% en la base. Me parece que estos hechos presentan el asunto en una perspectiva bastante diferente de la que han suministrado algunas de las otras cifras que se han aducido en el debate. Y cuando se consideraba el verdadero margen en términos de ingresos reales, sírvanse recordar también que las remuneraciones objeto de pensión en las Naciones Unidas son inferiores en un 20% a las de la administración pública norteamericana. Además, la pensión máxima de las Naciones Unidas es del 60% del sueldo medio de los últimos cinco años de servicio, mientras que la pensión máxima en la administración pública norteamericana es del 80% del sueldo medio de los tres mejores años. Si en Nueva York pagamos más de lo que pagamos en Washington, se debe únicamente a que el costo de la vida en Nueva York es más alto. El empleado público norteamericano en Nueva York tal vez se sienta desafortunado porque nadie le da un subsidio por el costo de la vida, pero no creo que se pueda tergiversar todo el sistema de pagos de las Naciones Unidas por ese motivo.

En mi opinión, no se ha probado ni siquiera que los ciudadanos norteamericanos que forman parte del personal de las Naciones Unidas estén en mejores condiciones que los de categorías correspondientes de la administración pública de los Estados Unidos en su totalidad. Lo más que puede decirse es que en las categorías

/...

profesionales inferiores hay un margen que para el personal norteamericano puede parecer un poco más alto en relación con las escalas de la administración pública de los Estados Unidos.

Pero dejemos a un lado a los estadounidenses. Las tres cuartas partes de los funcionarios del cuadro orgánico de las Naciones Unidas en Nueva York no son estadounidenses. Son expatriados, y lo mismo ocurre con el 90% de los funcionarios del cuadro orgánico de todo el sistema de las Naciones Unidas. Resulta básicamente irreal intentar establecer comparaciones en términos absolutos entre la remuneración de un funcionario público en su país y la remuneración de un funcionario expatriado.

Por lo que hace a nuestros funcionarios expatriados en Nueva York, no creo que haya pruebas convincentes de que estén pagados con exceso. En el caso de los funcionarios expatriados de las categorías inferiores del cuadro orgánico, digamos las categorías P-1 a P-3, creo que lo contrario es cierto. En su caso los sueldos pagados en la administración pública de los Estados Unidos me parecen irrelevantes. Hemos tenido casos notables de jóvenes funcionarios de otros países que llegados a Nueva York con esposa y familia comprobaron que simplemente no podían vivir de su sueldo, incluso aunque éste pareciera muy atractivo desde sus propios países por ser tres o cuatro veces superior al que cobraban en ellos. En los últimos meses he tenido en mi propia oficina dos casos semejantes de dos funcionarios jóvenes muy prometedores que se vieron obligados a marcharse.

En cuanto a las categorías media y superior, señalé hace algunos minutos, haciendo comparaciones con Washington, que en enero de 1970 pagábamos solamente del 1% al 2% más que la administración pública de los Estados Unidos en Washington en términos reales. Y no dije nada de los gastos extraordinarios que a veces tienen que pagar los funcionarios expatriados. Dejen este asunto a un lado si lo prefieren y piensen simplemente en la situación después de enero de 1970, porque creo que la modificación que la Comisión Consultiva hizo en la recomendación de la JCAFI está basada principalmente en las novedades ocurridas desde enero de 1970, y, en principio, creo que esto es bastante equitativo.

Es bien cierto que, así como en enero de 1970 el aumento en ingreso real de los sueldos de las Naciones Unidas arrojaba un retraso del 8% en comparación con los sueldos pagados por la administración de los Estados Unidos, para enero de 1971 el retraso será solamente del 1%, como dice la Comisión Consultiva en el párrafo 33.

/...

La razón es, desde luego, que entre 1970 y 1971 el ingreso real de los funcionarios públicos de los Estados Unidos disminuirá si la administración pública no consigue otro aumento de sueldos. Pero toda la experiencia indica que esa disminución será solamente temporal, y dudo que ustedes puedan establecer una media cualquiera entre la situación en enero de 1970 y la situación en enero de 1971 y obtener una respuesta acertada. Si quieren lograr una idea exacta deberán estudiar la situación durante un período razonable. No deben pensar tan sólo en enero de 1970 y enero de 1971, sino también en julio de 1971 y en 1972, y quizás también en 1973. Tienen que recordar que la Secretaría consigue un aumento del ingreso real cada tres o cuatro años por término medio, en tanto que la administración pública de los Estados Unidos creo que ha tenido en los últimos años un aumento cada año.

El hecho es que, cualquiera que sea la cantidad extra que los funcionarios de las Naciones Unidas en Nueva York perciban en concepto de ajuste por lugar de destino oficial, el valor de sus sueldos expresado en ingreso real no será superior al que éstos tuvieron en enero de 1966. El aumento bruto del 5% en enero de 1969 no hizo mucho más que compensar la pérdida de ingreso real del 2% al 3% registrada entre 1966 y 1969. Para 1971 todo el aumento habrá quedado absorbido por el aumento del costo de la vida, y el ingreso real de los funcionarios de las Naciones Unidas bajará al nivel que tenía en enero de 1966. En cambio, esto no ocurrirá con los funcionarios de la administración pública de los Estados Unidos. En el párrafo 21 del informe de la JCAPI podrán ver que entre enero de 1966 y enero de 1970 los sueldos de la administración pública de los Estados Unidos registraron un aumento bruto del 31% en términos monetarios y un aumento bruto del 9% en ingreso real, y, aunque no puedo alardear de saber lo que va a ocurrir en el futuro, creo que, valiéndonos de nuestra experiencia, podemos afirmar que parece improbable que en algún momento de 1971 no se restablezca el ingreso real de los funcionarios de la administración pública de los Estados Unidos al nivel que tenía en enero de 1970.

Además, en el párrafo 21 del informe de la JCAPI podrán observar que en los últimos cuatro años los sueldos de los funcionarios públicos de los Estados Unidos han aumentado a un ritmo anual superior en casi el 5% al de los sueldos de las Naciones Unidas en Ginebra. Si continuara esta tendencia hasta, digamos, 1973, las organizaciones de las Naciones Unidas en Ginebra ofrecerían a los funcionarios de las categorías P-4 y superiores sueldos inferiores en un 25%, aproximadamente, a los de la administración pública de los Estados Unidos en Washington. Creo que la Comisión debería tener en cuenta toda la situación y no tan sólo una parte de ella.