

NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA  
GENERAL



Distr.  
GENERAL

A/31/137  
15 julio 1976

ESPAÑOL

ORIGINAL: FRANCES/INGLES

---

Trigésimo primer período de sesiones  
Temas 91 y 96 de la lista preliminar

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL BIENIO 1976-1977

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Informe sobre algunos aspectos de la huelga ocurrida  
en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra del  
25 de febrero al 3 de marzo de 1976

Nota del Secretario General

Con el acuerdo de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, el Secretario General transmite con la presente un informe de la Dependencia Común de Inspección sobre algunos aspectos de la huelga ocurrida en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra del 25 de febrero al 3 de marzo de 1976 (JIU/REP/76/6). Las observaciones del Secretario General y las de los jefes ejecutivos de los organismos especializados con sede en Ginebra, así como las de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, se publicarán como adiciones 1 y 2, respectivamente, al presente documento.

---

\* A/31/50.

INFORME SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE LA HUELGA OCURRIDA  
EN LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS EN GINEBRA  
DEL 25 DE FEBRERO AL 3 DE MARZO DE 1976

Preparado  
por  
la Dependencia Común de Inspección

## Indice

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1 - 3	1
I. ANTECEDENTES HISTORICOS .....	4 - 26	2
A. La encuesta Batelle y sus resultados .....	4 - 8	2
B. El acuerdo del 23 de abril de 1976 .....	9 - 11	3
C. Condiciones para determinar los sueldos de los servicios generales y métodos aplicados en Ginebra ...	12 - 22	5
D. Negociaciones relacionadas con la encuesta Battelle	23 - 26	9
II. PROBLEMAS RELATIVOS AL PERSONAL DE SERVICIOS GENERALES DE GINEBRA .....	27 - 78	12
A. Defectos de la metodología utilizada para determinar los sueldos del personal de servicios generales ...	27 - 38	12
B. El poder de decisión .....	39 - 48	17
C. Relaciones entre las organizaciones y el personal ..	49 - 58	20
D. Desarrollo de carrera del personal de servicios generales .....	59 - 67	25
E. La escala de sueldos de los servicios generales y la relación entre los sueldos y pensiones del personal de servicios generales y del cuadro orgánico	68 - 78	29
III. CONCLUSION .....	79	33
IV. RESUMEN Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES .....	80	34
<u>Anexo I</u> - Acuerdo de 23 de abril de 1976 sobre los sueldos y prestaciones familiares del personal de servicios generales en Ginebra		
<u>Anexo II</u> - Retraso entre el movimiento del índice OFIAMI desde enero de 1969 hasta agosto de 1975 y el movimiento de los sueldos brutos del exterior ajustado desde enero de 1969 sobre la base del promedio anual de aumento de los índices OFIAMI durante los tres años anteriores		
<u>Anexo III</u> - Composición estadística de los puestos de servicios generales en la OMS por grado y tipo de ocupación, diciembre de 1975		
<u>Anexo IIII</u> - Títulos utilizados para describir los puestos del personal de servicios generales en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra		
<u>Anexo IV</u> - Títulos utilizados para describir los puestos del personal de servicios generales en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra		
<u>Anexo V</u> - Niveles de coincidencia y escalas de ingresos netos anuales del personal de servicios generales y del cuadro orgánico al 31 de marzo de 1976		
<u>Anexo VI</u> - Niveles de coincidencia y escalas de remuneración sujeta a descuento a efectos de pensiones para la categoría de servicios generales y del cuadro orgánico al 31 de marzo de 1976		
<u>Anexo VII</u> - Escalas de sueldos del personal de servicios generales en Ginebra al 1º de febrero de 1976 - Niveles de coincidencia		

## INTRODUCCION

1. La Dependencia Común de Inspección ha decidido estudiar algunos aspectos de la huelga ocurrida en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra del 25 de febrero al 3 de marzo de 1976. Una investigación de las causas de este acontecimiento revela una serie de problemas relativos en particular a los métodos utilizados para determinar los sueldos del personal de servicios generales y al carácter de las relaciones entre las administraciones de las organizaciones y su personal. Estas cuestiones afectan directamente a la eficiencia de los servicios y al uso racional de los fondos de las organizaciones, y su examen queda por tanto dentro de las atribuciones de la Dependencia Común de Inspección.

2. Las recomendaciones del presente informe se referirán únicamente a las lecciones para el futuro que debiera ser posible extraer del estudio de los mecanismos, reglamentos o prácticas actualmente en vigor.

3. El capítulo I del presente informe incluye información y observaciones destinadas a familiarizar al lector con los acontecimientos que condujeron a la huelga y a la solución de la misma. En el capítulo II se examinan los problemas del personal de la categoría de servicios generales en Ginebra y en particular los defectos en relación con:

- a) los métodos utilizados para determinar los sueldos;
- b) el poder de decisión;
- c) las relaciones entre las organizaciones y su personal;
- d) el desarrollo de la carrera del personal de servicios generales;
- e) la escala de sueldos del personal de servicios generales y la relación entre los sueldos y pensiones del personal de servicios generales y del cuadro orgánico.

## I. ANTECEDENTES HISTORICOS

### A. La encuesta Battelle y sus resultados

4. La huelga estalló en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra el 25 de febrero de 1976 a raíz de un desacuerdo prolongado entre las administraciones y los representantes del personal de las siete organizaciones con sede en Ginebra en cuanto a la forma de interpretar o aplicar los resultados de una encuesta emprendida por el Instituto Battelle para determinar los sueldos del personal de servicios generales en Ginebra. La decisión de celebrar esta encuesta se tomó por acuerdo entre los representantes de las siete organizaciones internacionales con sede en Ginebra que aplican un sistema común para los sueldos del personal de servicios generales, por una parte, y los representantes de sus asociaciones de personal por otra; la encuesta se refería al año 1973. Su finalidad era determinar los niveles de sueldos pagaderos a las dos categorías siguientes de empleados de oficina del sexo masculino:

Categoría A: empleados de contabilidad;

Categoría B: empleados subalternos.

5. Las instrucciones dadas al Instituto Battelle iban acompañadas de descripciones de puestos; los sueldos correspondientes a estos tipos de puestos debían compararse con los sueldos realmente pagados a un empleado de contabilidad al nivel G-5, escalón VI, y a un empleado subalterno a nivel G-2, escalón VI, de conformidad con la escala en vigor el 1º de julio de 1973. Los resultados de la encuesta fueron los siguientes:

- Los niveles de sueldos brutos determinados por la encuesta fueron de 50.005 francos suizos al año para un empleado de contabilidad y de 33.378 francos suizos para un empleado subalterno. Estas dos cifras, mediante un método previamente acordado por las administraciones y el personal, debían actualizarse y convertirse en las cifras que se utilizarían para establecer los sueldos netos al nivel G-2, escalón VI y G-5, escalón VI; sobre esa base se construiría una nueva escala de sueldos para el personal de servicios generales de las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Ginebra.

6. El método para la conversión de las cifras brutas resultantes del estudio Battelle en las cifras que debían utilizarse para la construcción de la nueva escala de sueldos debía ser el siguiente:

a) Actualización de las cifras obtenidas por la encuesta Battelle del 1º de julio de 1973 (es decir mediados del año a que se refería la encuesta) al 1º de agosto de 1975 (fecha en que debía entrar en vigor la nueva escala de sueldos según se decidió ulteriormente por acuerdo del 3 de marzo de 1976) aplicando el aumento en el índice de sueldos suizos (índice OFIAMP) 1/, para el período del 1º de julio de 1973 al 1º de agosto de 1975.

b) La conversión de las cifras brutas así obtenidas en cifras netas de sueldos mediante la deducción de los impuestos suizos cantonales y federales.

---

1/ El índice OFIAMP es un índice publicado anualmente en Suiza por la Oficina Federal de la Industria, Artes y Oficios. El índice se refiere a Suiza en su conjunto.

Las cifras netas así obtenidas se comparan en el cuadro siguiente con los sueldos netos de las Naciones Unidas efectivamente pagados al 1º de agosto de 1975:

Encuesta Battelle (cifras netas actualizadas)	G-2-VI	34.504 Fr.S.	G-5-VI	48.432 Fr.S.
Sueldo neto efectivamente pagado el 1º de agosto de 1975	G-2-VI	29.339 Fr.S.	G-5-VI	38.835 Fr.S.
Diferencia	G-2-VI	5.165 Fr.S.	G-5-VI	9.597 Fr.S.
Porcentaje de diferencia	G-2-VI	17,6%	G-5-VI	24,7%

Este método revela una diferencia de 24,7% al nivel de "empleado de contabilidad" y de 17,6% al nivel de "empleado subalterno" entre los sueldos efectivamente pagados el 1º de agosto de 1975 y los que, según los resultados de la encuesta, deberían haberse pagado en dicha fecha.

7. Las organizaciones con sede en Ginebra calcularon los costos que habrían resultado de la aplicación, según los métodos descritos anteriormente, de los resultados de la encuesta Battelle más los costos del aumento en las prestaciones familiares. A tal efecto, supusieron un aumento global de sueldos del 23%, que era un promedio ponderado teniendo en cuenta el número de empleados en cada grado. El costo total para las Naciones Unidas, incluido el de los puestos extrapresupuestarios, se calculó en 17.900.000 dólares aproximadamente (esta cifra puede compararse con la estimación final para las Naciones Unidas de 10,4 millones que se indica en la tabla que figura a continuación del párrafo 9). Los períodos a que se refería esa estimación eran, para los sueldos, del 1º de agosto de 1975 al 31 de diciembre de 1977, y, para las prestaciones familiares, del 1º de abril de 1975 al 31 de diciembre de 1977; en cada caso la primera fecha representa la fecha convenida de retroactividad y la segunda el término del actual período presupuestario de las Naciones Unidas.

8. Estas fueron las cifras globales, que se sometieron a discusión y negociación entre los representantes de la administración y del personal. La controversia se refería esencialmente no a los métodos utilizados en la encuesta Battelle, sino a la aplicación e interpretación de sus resultados: los representantes del personal, en virtud de antiguos acuerdos, exigían la aplicación automática de los resultados, en tanto que los representantes de la administración, a pesar de los compromisos contraídos, parecían convencidos de que estos resultados no reflejaban la verdadera situación respecto a los sueldos en el mercado de Ginebra y, en vista del elevado costo, deseaban "analizar" sus resultados. El significado de ciertos términos, como "análisis", "interpretación" y "carácter obligatorio" de los resultados de la encuesta Battelle fue objeto de controversias, y las diferentes interpretaciones propuestas por cada lado dieron lugar a una deterioración de las relaciones entre la administración y el personal (véase también párrafo 24).

#### B. El acuerdo del 23 de abril de 1976

9. En abril de 1976 el Secretario General, de acuerdo con los jefes ejecutivos de las organizaciones con sede en Ginebra, designó un negociador único. Se celebraron una serie de reuniones entre este negociador y los representantes

del personal. Estas reuniones culminaron el 23 de abril de 1976 en un acuerdo que se reproduce en el anexo I 2/. Se acordaron porcentajes de aumento de sueldos para la nueva escala que debía entrar en vigor el 1º de agosto de 1975 y esta nueva escala se aumentó de nuevo con efecto a partir del 1º de febrero de 1976 aplicando el promedio extrapolado de aumento del índice OFIAMT. Los porcentajes de aumento para cada grado sobre los sueldos pagados el 1º de agosto de 1975 según la escala vigente en ese momento resultaron los siguientes:

- G-1 y G-2: 15%
- G-3 y G-4: 14%
- G-5 : 12%
- G-6 y G-7: 11%

Además, el acuerdo de 23 de abril de 1976 preveía un aumento de las prestaciones familiares con efecto a partir del 1º de abril de 1975, según se describe en el párrafo 3 de dicho acuerdo (véase anexo I). El costo total del acuerdo de 23 de abril de 1976, además de los fondos ya previstos en el presupuesto, incluidos los costos de los puestos extrapresupuestarios, se calcula en unos 25.300.000 dólares, desglosados en la forma siguiente:

Costo estimado en millones de dólares de los Estados Unidos  
(al tipo de cambio de 2,66 francos suizos por  
1 dólar de los Estados Unidos)

	1º de agosto de 1975 (1º de abril para las prestaciones) a 31 de diciembre de 1975	1976	1977	Total
a) Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra	1,7	4,2	4,5	10,4
b) Todas las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Ginebra	2,8	5,9	6,2	14,9
Total	4,5	10,1	10,7	25,3

10. El acuerdo del 23 de abril de 1976 parece reflejar principalmente no tanto los resultados de la encuesta Battelle como una corrección del retraso acumulado desde enero de 1969 hasta agosto de 1975 entre: i) el movimiento real del índice OFIAMT y ii) el promedio anual de aumento del índice OFIAMT durante los tres años anteriores que se había utilizado cada año para ajustar los sueldos de los servicios generales 3/. Por ejemplo, los cálculos del retraso indicados en el anexo II daban un porcentaje de aumento para ambos grados de 11,9%, en

2/ El nombramiento de un negociador único permitió una solución rápida, aunque interina, a una serie de problemas graves y complejos, e indica el camino que podría seguirse en el futuro para llegar a una solución más duradera y general (véanse párrafos 42 a 48).

3/ Para el cálculo del retraso en el índice OFIAMT véase el anexo II.

tanto que los resultados sin analizar de la encuesta Battelle (véase párrafo 6 b)) daban aumentos de 17,6 a 24,7% para los mismos grados. Los aumentos adoptados en virtud del acuerdo de 23 de abril de 1976 (véase párrafo 9 supra) corresponden más bien a los resultantes del cálculo del retraso. Así, los resultados de la encuesta Battelle realizada en 1975 fueron ignorados en gran parte, y los sueldos de los servicios generales en Ginebra reflejan actualmente los resultados de la encuesta Battelle de 1968 ajustados de acuerdo con los aumentos reales del índice OFIAMT (y no del promedio del índice durante un período de tres años).

11. Se imponen aquí algunas explicaciones para apreciar las circunstancias en que se llegó a estos resultados, la validez de los mismos y las consecuencias a que dieron lugar.

C. Condiciones para determinar los sueldos de los servicios generales y métodos aplicados en Ginebra

12. Como tal vez sepa el lector, las condiciones generales para determinar la remuneración de los servicios generales se establecen en normas aceptadas por todas las organizaciones que aplican el sistema común (véase a este respecto el documento A/AC.150/8 de 20 de abril de 1971, preparado por el Comité Especial encargado de examinar el régimen de sueldos de las Naciones Unidas, y el documento ICSC/R.36, de 26 de enero de 1976). Nos limitaremos a indicar aquí que los sueldos del personal de servicios generales deben, en teoría, reflejar las "mejores condiciones de empleo prevalecientes" en la localidad en que trabajan. Este principio fue enunciado por vez primera por el Comité de Expertos, conocido familiarmente con el nombre de Comité Flemming que se reunió en 1949, y aprobado por la Asamblea General en su resolución 470 (V) de 15 de diciembre de 1950 (anexo I, párrafo 7).

13. Esta decisión dio lugar a una distinción entre los métodos utilizados para calcular los sueldos del personal de servicios generales (que están vinculados a las condiciones prevalecientes en las diversas localidades en que hay personal del sistema de las Naciones Unidas) y los métodos utilizados para calcular los sueldos del personal contratado internacionalmente y perteneciente a la categoría del cuadro orgánico (cuyos sueldos se calculan sobre la base de la comparación con la administración nacional mejor pagada). Se ha tropezado con muchas dificultades graves en la aplicación del principio de las "mejores condiciones prevalecientes" dado el enorme número de localidades interesadas.

14. Para comprender los problemas de que trata el presente informe se requieren algunas explicaciones técnicas 4/. A fin de determinar las "mejores condiciones de empleo prevalecientes" en una localidad determinada, es esencial poder comparar la remuneración pagada en ciertos puestos claramente definidos de las organizaciones con la remuneración pagada en puestos correspondientes por empleadores públicos o privados de la localidad en cuestión. Las encuestas realizadas para llevar a cabo estas comparaciones implican la solución de ciertos problemas:

---

4/ Para una explicación más completa de los métodos utilizados para determinar los sueldos del personal de servicios generales en los principales lugares de destino, véanse los documentos citados en el párrafo 12, en especial el documento ICSC/R.36. Cabe señalar que en este documento se utiliza la expresión "mejores tasas prevalecientes" en tanto que en la resolución 470 (V) de la Asamblea General se adoptó la expresión "mejores condiciones de empleo prevalecientes". En cuanto al significado de esta diferencia, véase el párrafo 34 a).



a) La selección de los empleadores que han de incluirse en la encuesta: las empresas en cuestión deben tener un cierto tamaño mínimo y ofrecer cierto número de puestos comparables con los de las organizaciones internacionales. El grupo de empresas en que se considera posible realizar una encuesta se denomina "universo" o "población de empresas". En muchos casos se elige al azar una muestra del grupo (a veces se utiliza la expresión "muestreo al azar") para facilitar la encuesta;

b) Una vez que se han seleccionado los puestos que deban incluirse en la encuesta (para identificar fácilmente los puestos correspondientes del sector exterior se necesitan descripciones de puestos sumamente precisas), los datos obtenidos por los encargados de la encuesta reflejan una escala de remuneraciones para cada puesto. Se observan grandes diferencias en la remuneración pagada por el mismo trabajo en la misma localidad. Es, por tanto, necesario seleccionar dentro de esta escala el nivel de remuneración que representa con más exactitud las "mejores condiciones de empleo prevalecientes" para el puesto en cuestión;

c) Por razones de prudencia estadística, no es posible seleccionar simplemente el máximo nivel de remuneración; son muchas y muy variadas las razones por las que pueden pagarse sueldos excepcionales. A fin de llegar a una selección razonable, se utiliza un método de selección que en Ginebra, por ejemplo, ha sido el siguiente: la escala de remuneraciones del exterior para un trabajo determinado se divide en tres sectores iguales; el sector inferior representa entonces los sueldos mínimos y el sector superior los máximos. El sector superior se divide seguidamente en 100 partes iguales y la septuagésima quinta parte contando desde abajo se selecciona como el sueldo que ha de considerarse. Esto es lo que los especialistas denominan "septuagésima quinta percentila" (o "tercera cuartila") del tercio superior;

d) Así se obtiene el denominado "punto exterior de equiparación" para la comparación que ha de efectuarse. Seguidamente hay que definir con la mayor claridad posible el "punto de equiparación interior". Por grande que sea el cuidado y la precisión al seleccionar el puesto que ha de compararse, es evidente que pueden encontrarse ocupaciones que correspondan a un puesto de ese tipo en las organizaciones a diferentes niveles y escalones; por ello, es necesario elegir el nivel y el escalón con el que haya de realizarse la comparación. Por ejemplo, cuando hay 11 escalones en cada grado, el escalón VI del grado seleccionado para identificar el puesto se denomina "punto medio de la escala de las organizaciones en el grado correspondiente".

15. Estas explicaciones ilustran la naturaleza de las dificultades mencionadas. Entre éstas figuran, en particular, la determinación de las "mejores condiciones de empleo prevalecientes", la selección de los puestos comparables de las Naciones Unidas y de las empresas locales, la elección de las empresas que se han de incluir en la encuesta, la definición de los puestos que han de compararse; la frecuencia de las encuestas, el valor de los índices locales a que se hayan vinculado los ajustes interinos, etc. La historia de estas dificultades se reseña en los documentos citados en el párrafo 12 supra y en sus anexos. No obstante, se han encontrado soluciones satisfactorias en algunas localidades (en Nueva York en particular), en tanto que los problemas registrados en Roma, París o Ginebra, por ejemplo, nunca se han solucionado debidamente. En diversas ocasiones se han convocado comités de expertos para tratar de determinar qué soluciones podrían aplicarse válidamente.

16. En Ginebra, por ejemplo, se designó en 1960 un grupo de tres expertos para evaluar los criterios y métodos propugnados por el Comité Administrativo de Coordinación y para recomendar una fórmula adecuada conforme a la cual pudieran ajustarse periódicamente los sueldos del personal de servicios generales de las organizaciones internacionales de Ginebra. Las recomendaciones del Comité, que propuso en particular que la base de la comparación fuesen los sueldos pagados por la administración cantonal de Ginebra (más un 15%), no fueron aceptadas por las organizaciones internacionales sino en muy pequeña medida. Sólo fue aceptada en principio una de sus recomendaciones, la de que se utilizase el índice OFIAMT para los ajustes anuales de sueldos y para llevar a cabo una encuesta quinquenal a los efectos de la comparación con los sueldos gubernamentales de Ginebra, aunque se aplicó no a una comparación con la administración cantonal de Ginebra sino con todos los empleadores importantes de Ginebra.

17. En 1965, con ocasión del examen por la JCAPI de los principios rectores para determinar las condiciones de empleo del personal de servicios generales, la OIT propuso un nuevo procedimiento para las encuestas de sueldos locales. Este método se basaba en particular en un muestreo al azar estratificado de todos los empleadores con empleados de oficinas, en el que se comparaba el sueldo correspondiente a la septuagésima quinta percentila con el punto medio de la escala de las organizaciones en el grado correspondiente. Se decidió, asimismo, como había sugerido la JCAPI, confiar la recopilación y análisis de los datos a una institución competente independiente. Finalmente, los puestos seleccionados para la comparación en la encuesta de 1966 fueron los siguientes: dos puestos a nivel G-2 y un puesto en cada uno de los niveles G-3, G-4, G-5 y G-6.

18. La encuesta realizada por el Instituto Battelle en 1966, utilizando el método descrito en el párrafo anterior, produjo un resultado inesperado: un análisis de los datos por un comité entre organismos reveló que los sueldos del personal de servicios generales eran un 16,8% superiores a los mejores sueldos prevalecientes. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de este hecho para comprender todo lo ocurrido en Ginebra desde dicha fecha, incluida la huelga del 25 de febrero de 1976. Los resultados de la encuesta, que debieran haber conducido a una brusca reducción en los sueldos del personal de servicios generales, constituyeron una desagradable sorpresa no sólo para el personal sino también para las administraciones de las organizaciones internacionales. Todas las autoridades interesadas se quedaron desconcertadas ante esta situación. Los resultados se remitieron a diversos organismos para su ulterior estudio: mediante negociaciones con el personal, se redujo el margen a un 12%; un grupo de la JCAPI lo evaluó en un 10%; y la CCAAP, consultada a su vez en el otoño de 1967, lo redujo aún más, a un 9%, y recomendó que se eliminase a lo largo de un período de cuatro años (1968-1971).

19. Una vez resueltos más o menos satisfactoriamente los problemas creados por el resultado imprevisto de la encuesta de 1966, las organizaciones y los representantes del personal centraron su atención en la tarea de formular un nuevo método 5/. La OIT y su Unión Sindical fueron encargadas de estudiar la cuestión. El nuevo procedimiento que propusieron a principios de 1968, y que fue examinado y aprobado conjuntamente por las organizaciones y las asociaciones de personal con sede en Ginebra, tenía las siguientes características principales:

---

5/ La CCAAP propugnó el 21 de noviembre de 1967 la realización de una nueva encuesta e investigación para "mejorar la metodología" (véase anexo II del documento ICSAB/XVI/I de 15 de julio de 1968) pero no parece haber sido consultada después de la adopción del nuevo método.

- Las comparaciones de sueldos debían hacerse en relación con dos puestos únicamente: un empleado subalterno G-2 y un empleado de contabilidad G-5;

- Los datos debían referirse a los sueldos pagados a los empleados de sexo masculino únicamente;

- El punto exterior de equiparación debía ser la septuagésima quinta percentila del tercio superior de los sueldos determinados 6/.

Este nuevo procedimiento fue sometido a la consideración de la JCAPI la cual, si bien se vio obligada a basar su apreciación en una documentación incompleta presentada en el último momento, formuló una serie de críticas graves (ICSAB/XVI/I, de 15 de julio de 1968, informe del 16º período de sesiones de la Junta, párrafos 45 a 55).

20. La Junta no pudo decir "si habría llegado a la misma conclusión general en un estudio realizado con sus propios recursos sobre una base independiente". Señaló que uno de los factores en favor del plan propuesto era que "los representantes del personal habían prometido a las organizaciones y a la Junta cooperar en la máxima medida posible para resolver futuras dificultades y no recurrir a huelgas, manifestaciones o amenazas de acción de masas. Sobre la base de este firme compromiso, la Junta está dispuesta a suscribir las líneas generales del nuevo enfoque a reserva de algunos comentarios". Los más importantes de estos comentarios figuran en los párrafos 52 y 53 del informe, que se citan a continuación:

"52. Con arreglo a la nueva metodología propuesta para Ginebra, seguiría haciéndose una encuesta (por técnicas de muestreo) de todos los sueldos del exterior para un número limitado de puestos concretos, pero sólo se tendría en consideración el tercio superior de los sueldos del exterior, y la septuagésima quinta percentila del tercio superior se adoptaría entonces como "punto exterior de equiparación". En relación con la totalidad de los sueldos del exterior, este punto constituiría la noventa y segunda percentila. Sin embargo, ese sueldo seguiría equiparándose con el punto medio (escalón VI) de la escala correspondiente de las Naciones Unidas.

53. La Junta no tendría objeción alguna, en vista de la situación de París y Roma, a que se utilizase únicamente el tercio superior de los sueldos, ni a que se adoptase la septuagésima quinta percentila de dichos sueldos como punto exterior de equiparación. Tiene, sin embargo, graves dudas en cuanto a si el escalón VI de la escala de las Naciones Unidas puede considerarse como punto interior de equiparación adecuado a los efectos de la comparación. La naturaleza del mercado de trabajo de Ginebra es muy peculiar, en cuanto que pocos empleadores utilizan escalas normales de sueldos o incluso escalas de sueldos que guarden una relación estricta con la evaluación de ocupaciones. Los años de servicio desempeñan una función importante en la determinación de los sueldos de cada empleado, que tienden a ser "sueldos de persona" más que "sueldos de ocupaciones". Siendo así,

---

6/ La septuagésima quinta percentila del tercio superior equivale a la noventa y segunda percentila de la escala total ( $66,66 + \frac{33,3}{100} \times 75$ ). Es

100

decir que el nuevo procedimiento elevaba considerablemente el punto exterior de equiparación, por comparación con el antiguo, que se basaba en la septuagésima quinta percentila de toda la escala de sueldos.

la Junta considera que hay por lo menos una gran probabilidad de que la nonagésima segunda percentila se compare con el máximo de la escala de las Naciones Unidas más que con el escalón VI, punto al que se llega en el sistema de las Naciones Unidas después de cinco años de servicios en el puesto." [Subrayado añadido.]

21. Acontecimientos posteriores demonstraron que en la práctica no se había tenido en cuenta esta reserva aunque en las encuestas correspondientes a los años 1968 y 1973 se reunieron datos sobre la correspondencia entre la edad y la antigüedad y los sueldos pagados. Pero estos datos no se utilizaron ya que, por razones nunca definidas claramente, las organizaciones consideraron que "distaban mucho de ser concluyentes".

22. A principios de 1969 se llevó a cabo una nueva encuesta, que se refirió al año 1968, utilizando los métodos descritos en el párrafo 19. Los resultados indicaron que las nuevas escalas debían ser un 4% más elevadas que las escalas existentes. Como estos resultados parecieron razonables a las diversas partes, no hubo controversias en cuanto a su evaluación y la construcción de las nuevas escalas resultó relativamente sencilla.

#### D. Negociaciones relacionadas con la encuesta Battelle

23. Como el principio de realizar una encuesta cada cinco años había sido aceptado, en 1974 debería haberse hecho una encuesta para el año 1973. (La encuesta anterior se había referido al año 1968.) Sin embargo, el año 1974 transcurrió sin que se tomase ninguna decisión al efecto. La administración de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se había interesado por el problema desde julio de 1974, pero las consultas que celebró con los representantes de otros organismos revelaron que nadie deseaba hacer una encuesta tan pronto, ya que al parecer la mayoría de las asociaciones de personal no insistían en ello. Finalmente, hasta comienzos de 1975, a insistencia del Consejo de Personal de la Oficina de las Naciones Unidas y de algunas otras asociaciones de personal de los organismos, no comenzó a considerarse activamente el problema. Además de la cuestión del "carácter obligatorio de los resultados" de la encuesta Battelle de 1975 (véase párrafo 24 a continuación), las negociaciones entre las administraciones y el personal se centraron en torno a una serie de cuestiones. Las posiciones divergentes respecto a cada una de estas cuestiones y las soluciones acordadas tras las negociaciones se indican en el cuadro siguiente:

Cuestión	Posición a raíz de las negociaciones iniciales		Solución acordada
	de las administraciones	del personal	
a) Fecha de aplicación de la nueva escala de sueldos	1º de octubre de 1975	1º de julio de 1975	1º de agosto de 1975
b) Fecha de aplicación del aumento de las prestaciones familiares	1º de octubre de 1975	1º de abril de 1975	1º de abril de 1975
c) Año a que debía referirse la encuesta Battelle de 1975	1974	1973	1973
d) Fecha de la siguiente encuesta sobre sueldos	Reunión de 1979 para considerar cuándo debería hacerse una nueva encuesta.	Reunión en 1978. La encuesta abarcaría el año 1979.	Sin decir todavía.
e) Método para actualizar los sueldos correspondientes a 1973 obtenidos de la encuesta Battelle	Promedio de los tres últimos años del índice OFIAMT	Índice real OFIAMT para 1974 y 1975	Índice OFIAMT correspondiente a 1973 para actualizar los resultados de 1973; índice OFIAMT de 1974 para actualizar los resultados de 1974; promedio de los tres últimos años de índice OFIAMT para actualizar los resultados de 1975.

24. Además, las administraciones pidieron expresamente que ambas partes se comprometiesen en firme a aceptar los resultados de la encuesta Battelle como obligatorios para ambas sin discutir su interpretación. Como éste es un punto sumamente importante, parece necesario citar aquí las actas de las reuniones de los representantes de los jefes ejecutivos y del personal de las siete organizaciones interesadas. Así, las actas de la sesión plenaria del 29 de enero de 1975 dicen en parte:

"Los representantes de los jefes ejecutivos... pidieron... que ambas partes acordasen que los resultados de la encuesta debían ser obligatorios para ambas partes. Los representantes del personal manifestaron que no podían, en esa reunión, comprometerse en cuanto al carácter obligatorio de los resultados de la encuesta y que necesitaban tiempo para consultar

y dar una respuesta en una reunión ulterior. Los representantes de los jefes ejecutivos estimaron que la encuesta no tendría sentido si no había un compromiso firme anticipado de aceptar sus conclusiones; la no aceptación de las conclusiones equivaldría a poner en tela de juicio la aplicabilidad de la propia metodología."

Asimismo, las actas de otra sesión plenaria de los representantes de los jefes ejecutivos y del personal, celebrada el 30 de abril de 1975, indicaban que:

"los representantes de la Administración de la OIT tomaron nota del consenso alcanzado en cuanto al carácter obligatorio de los resultados de la encuesta y señalaron que "las discusiones en la sesión plenaria de su traducción en escala de sueldos" debían limitarse a la cuestión de la construcción de la escala de sueldos y al momento de la aplicación de los resultados, pero que en ninguna circunstancia podría ponerse en tela de juicio el carácter obligatorio de los resultados." [Subrayado añadido.]

Esta actitud de las administraciones parece haber estado motivada por la experiencia de la encuesta Battelle de 1966, en que los representantes del personal objetaron a los resultados (véase párrafo 18). Sin embargo, las administraciones sostuvieron que la intención del texto transcrito no había sido nunca impedir un análisis de los resultados y señalaron que en una reunión con el personal celebrada el 7 de mayo de 1975 se acordó que un grupo de trabajo "examinaría ulteriormente la forma de llevar a cabo la encuesta y el análisis de sus resultados" (véase párrafo 8).

25. Por otra parte, no hubo realmente negociación en cuanto a la metodología de la propia encuesta; ambas partes llegaron rápidamente al acuerdo de adoptar pura y simplemente el método utilizado en la encuesta para 1968 y confiar la encuesta al instituto Battelle, como anteriormente.

26. La encuesta Battelle se llevó a cabo entre septiembre y el 19 de diciembre de 1975, en que se facilitaron los resultados indicados en el párrafo 6. La fecha de publicación de estos resultados coincidió con el comienzo de las negociaciones en cuanto a la forma de aplicarlos, que condujeron a la huelga y finalmente al acuerdo de transacción de 23 de abril de 1976 (véase párrafo 9).

## II. PROBLEMAS RELATIVOS AL PERSONAL DE SERVICIOS GENERALES DE GINEBRA

### A. Defectos de la metodología utilizada para determinar los sueldos del personal de servicios generales

27. Hemos visto ya que el método adoptado para la encuesta Battelle de 1973 fue elegido por acuerdo entre los representantes de las administraciones y del personal de siete organizaciones, con un total de 14 participantes. Además, este método fue aplicado tanto en relación con el año 1968 como 1973 por un instituto privado de reconocida responsabilidad. Hemos señalado asimismo la insistencia de los representantes de las organizaciones en obtener un compromiso firme en cuanto al carácter obligatorio de los resultados de la encuesta realizada por este método.

28. El basar los sueldos del personal de servicios generales en las mejores condiciones de empleo prevalecientes en la localidad se considera un principio aceptado que debe seguir aplicándose en el futuro, aunque tal vez con algunos cambios como se sugiere en la sección E más adelante. La aplicación de este principio según la metodología utilizada con anterioridad a 1968, aunque presentaba muchas dificultades, produjo resultados aceptables. Sólo al modificar radicalmente los métodos y utilizar estos nuevos métodos en las encuestas correspondientes a 1968 y 1973 comenzó a ser dudosa la credibilidad de los resultados. El hecho de que la encuesta para 1968 produjese resultados aceptables tanto para la administración como para el personal, sin duda por pura casualidad, indujo a utilizar la misma metodología para la encuesta de 1973, aunque esta vez, también por casualidad, con resultados anormales. El acuerdo del 23 de abril de 1976, según se explica en el párrafo 10, reflejó no los resultados extremos de la encuesta Battelle para 1973 sino más bien una corrección del retraso del índice OFIAMT. Como consecuencia, la actual escala de sueldos se basa en la escala resultante de la encuesta Battelle para 1968 ajustada mediante la aplicación del índice OFIAMT real. Pero la encuesta Battelle para 1968 utilizó la misma metodología defectuosa descrita anteriormente, que había servido para la encuesta de 1973 y cuyos resultados fueron descartados. Por consecuencia, el acuerdo de 23 de abril de 1976 no puede considerarse como un reflejo de las mejores condiciones de empleo prevalecientes en el exterior.

29. Esta desviación en Ginebra de los principios rectores y en particular del principio de las mejores condiciones de empleo prevalecientes en la localidad no se ajusta a las decisiones de la Asamblea General (véase párrafo 12) y arroja graves dudas en cuanto a la validez del nivel actual de los sueldos de los servicios generales.

30. En los párrafos siguientes se explica por qué razón la metodología utilizada para las encuestas en 1968 y 1973 era defectuosa, a fin de que puedan extraerse las lecciones para el futuro.

31. Las dos categorías de ocupaciones que debían incluirse en la encuesta fueron objeto de minuciosas descripciones de puestos que se comunicaron al Instituto Battelle. Estas descripciones de puestos fueron exactamente las mismas (con algunas correcciones de detalle de poca importancia) utilizadas para la encuesta de 1968. Sin embargo, una lectura de estas descripciones revela:

Que, a pesar de su minuciosidad, no describen con suficiente detalle una ocupación que corresponda a un grado determinado. La descripción del puesto de un empleado subalterno indica una edad mínima (21 años) y el nivel requerido de educación, pero no especifica ninguna duración máxima de servicio. La descripción del puesto de un empleado de contabilidad indica también el nivel requerido de educación y de conocimiento de idiomas y añade que "el candidato debe tener varios años (normalmente 5 por lo menos) de experiencia práctica en la esfera de la contabilidad". El resto de las descripciones de puestos consiste, en cada caso, en una lista de funciones típicas que han de desempeñarse. Esta presentación no constituye una descripción de puesto que corresponda a un grado determinado. Se trata realmente de descripciones de un cierto "tipo de ocupación", pues las funciones descritas pueden desempeñarse a diversos grados, según, en principio, la complejidad de las tareas concretas, el grado de supervisión, etc. Esto lo confirma el análisis de los grados en que están empleados en las organizaciones internacionales los funcionarios que desempeñan estas tareas, lo que indica claramente que la descripción correspondiente a un empleado subalterno puede aplicarse a funcionarios de los grados G-2, G-3 o G-4, y que la correspondiente a un empleado de contabilidad puede aplicarse a empleados de contabilidad de los grados G-4, G-5, G-6 o G-7.

32. Esta conclusión debe considerarse conjuntamente con las reservas formuladas por la JCAPI en 1968, según se indica en el párrafo 20 supra, a propósito de lo inadecuado de los puntos interiores y exteriores de equiparación seleccionados. En los resultados de la propia encuesta Battelle se observará que el sueldo de 33.378 francos suizos correspondiente a la tercera partida del tercio superior para el puesto de la categoría B de empleado subalterno se paga a empleados de un promedio de edad de 58 años, con 29 años de servicio en la empresa y 18 años en la categoría del puesto en cuestión. Tras un servicio de esta duración en las Naciones Unidas, un empleado de contabilidad nombrado con el grado de G-5 habría alcanzado el tope de su grado y probablemente el escalón máximo del grado G-6. Es, pues, evidente que los puntos interiores y exteriores de equiparación fueron elegidos de manera irracional, lo que suscita graves dudas en cuanto a la validez de los resultados. Si, por ejemplo, el punto interior de equiparación, como sugería la JCAPI, hubiese sido el escalón superior de los grados G-2 y G-5, ello hubiera tenido por efecto una reducción en los aumentos sugeridos por la encuesta Battelle de 17,6% para el G-2 a 3,4%, y de 24,7% para el G-5 a 7,1%. Estas grandes diferencias demuestran la importancia práctica de las reservas de la JCAPI.

33. Además, los resultados del estudio indican que, para los dos puestos considerados, los sueldos brutos máximos tenidos en cuenta por los encargados de la encuesta fueron cuatro veces mayores que los mínimos:

Para el puesto de "empleado subalterno", el sueldo bruto mínimo de la escala fue de 11.900 francos suizos y el máximo de 47.600 francos suizos. Las cifras correspondientes para el puesto de "empleado de contabilidad" fueron de 18.850 francos suizos y 78.733 francos suizos. Evidentemente, estas diferencias no son normales. Reflejan simplemente el hecho que las descripciones de puestos facilitadas al Instituto Battelle no describían las funciones correspondientes a un grado y a un escalón particulares, sino más bien las correspondientes a un grupo de grados, según se indica en el párrafo 31 supra. Además, aunque las descripciones de puestos facilitadas hubiesen sido suficientemente precisas, en todo caso hubiera sido razonable eliminar, como



probablemente anormal, una cierta proporción de los resultados obtenidos en los extremos: superior e inferior de la escala.

34. Cabe citar otras deficiencias metodológicas que arrojan dudas en cuanto a la validez de los resultados de la encuesta:

a) No se tuvo en cuenta en la construcción de la escala de sueldos una comparación de las horas de trabajo (que al parecer son un 10% más para los asalariados del exterior, en la nonagésima segunda percentila, que en las organizaciones internacionales), o de las disposiciones vigentes en materia de vacaciones anuales, que son también mucho más liberales en las Naciones Unidas que con la mayoría de los empleadores de Ginebra. Así, aunque la Asamblea General decidió en 1950 en la resolución 470 (V) que los sueldos del personal de servicios generales debían ser fijados por el Secretario General "normalmente sobre la base de las mejores condiciones de empleo prevalecientes", en Ginebra sólo parecen haberse tenido en cuenta los sueldos y los impuestos, y se han ignorado otras "condiciones de empleo" tales como horas de trabajo, vacaciones y disposiciones de previsión o seguridad social.

b) El hecho de que la encuesta se refiriese al año 1973 y no a 1974, y de que se hubiese realizado a fines de 1975, dificultó ciertamente la obtención de información precisa en cuanto a los sueldos pagados en las empresas, y reduce aún más la credibilidad de las cifras obtenidas.

c) Ciertos jefes de personal de las empresas consultadas por Battelle, manifestaron que 7/: "el procesamiento por computadora de los datos de contabilidad se ha convertido en práctica general en las empresas medianas y grandes (e incluso en algunas pequeñas) de Ginebra y ha alterado considerablemente la tarea de los contables desde 1969; la descripción del puesto de "empleado de contabilidad", a los efectos de la encuesta, presta pues insuficiente atención a estas nuevas actividades de contabilidad y, al elegir los empleados que deben incluirse en la encuesta, los jefes de personal, al no poder utilizar la descripción, llegaron a conclusiones arbitrarias y a menudo dispares".

d) En cuanto al puesto de empleado subalterno, se indicaba que "los empleados subalternos del sexo masculino son cada vez menos frecuentes y han sido sustituidos en gran medida por personal femenino desde 1968; por ello, los sueldos tomados en consideración son, con frecuencia, casos marginales y también en este caso, los jefes de personal tenían una libertad de decisión que hacía que la información obtenida resultase sumamente heterogénea".

e) Los principales bancos de Ginebra se negaron a participar en la encuesta para el año 1973, aunque habían proporcionado información para la encuesta anterior. Su falta de participación se explicó por su incapacidad para identificar puestos similares en sus bancos, ya que estimaban que las descripciones de puestos no eran suficientemente precisas.

f) Finalmente, lo que es sumamente importante, si se quiere construir una escala de sueldos válida a partir de los resultados de cualquier encuesta, es necesario que estos resultados puedan aplicarse también a un sistema coherente de clasificación de puestos en las organizaciones. Sin embargo, como se señala en la sección D del presente informe, la situación a este respecto varía, y en algunos casos las organizaciones con sede en Ginebra, en particular la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, no disponen de este sistema.

---

7/ Las citas de los párrafos c) y d) son extractos de un documento preparado por el Instituto Battelle el 29 de enero de 1976 titulado "Comentarios sobre las precauciones que deben tomarse en la interpretación de los datos estadísticos".

35. Además, la información facilitada por las organizaciones en cuanto a los funcionarios empleados en los grados correspondientes a las categorías seleccionadas para la encuesta confirma que estos puestos no representan una muestra significativa del personal de servicios generales en su conjunto:

a) Así, la OMS nos comunicó que sólo tenía cinco puestos G-2 que correspondiesen a la descripción del puesto de empleado subalterno utilizada para la encuesta, y que no tenían ningún puesto G-5 para un empleado de contabilidad, ya que en la OMS los puestos correspondientes eran de nivel G-6 (de un total de 794 funcionarios de servicios generales, incluidos 40 a nivel G-2 y 142 a nivel G-5 (véase anexo III)).

b) La OMS no tiene puestos que correspondan a un empleado subalterno a nivel G-2 y sus empleados de contabilidad (seis puestos) son un G-6, tres G-5 y dos G-4.

c) La OIT nos comunicó que tenía 10 puestos de G-2 que correspondían a la descripción del puesto de empleado subalterno y 20 empleados de contabilidad a nivel G-5.

d) La Oficina de las Naciones Unidas nos comunicó que, de un total de 1.496 funcionarios de servicios generales en 1976, tenía los siguientes puestos que correspondiesen a las descripciones utilizadas para la encuesta:

59 puestos a nivel G-2;

12 puestos a nivel G-5.

Pero debe advertirse que:

Respecto a los empleados subalternos, la administración de las Naciones Unidas ha incluido en sus cifras a los empleados-mecanógrafos, una de cuyas principales tareas es escribir a máquina, pero a una velocidad inferior a la exigida en los exámenes. Estas funciones no corresponden a las de la descripción de puesto utilizada para la encuesta, y los números facilitados por las Naciones Unidas deberían, por consiguiente, reducirse a los correspondientes a empleados G-2 únicamente: es decir a 45 (o 3% de la totalidad de su personal de servicios generales);

y que:

Con respecto a los empleados de contabilidad, hay también un gran número de puestos a nivel G-6 que corresponden igualmente bien, o incluso mejor, a la descripción de puesto utilizada para la encuesta.

Finalmente, tomando en conjunto los puestos G-2 y G-5 incluidos en las cifras dadas anteriormente, las descripciones de puestos actualmente en vigor son a menudo difícilmente comparables, debido a su extrema variedad, y son muy pocas las que pueden aceptarse como correspondientes, incluso de manera aproximada, a las descripciones de puesto utilizadas como modelo en la encuesta.

36. Todas estas conclusiones suscitan dos observaciones. En primer lugar, las deficiencias de la metodología utilizada en 1975 son tan graves y numerosas que, a pesar de todos los esfuerzos realizados para corregirlas o interpretarlas, parece evidente que ninguna escala de sueldos que se construya sobre la base de los resultados de esta encuesta reflejará las mejores condiciones de empleo

prevalecientes en Ginebra, sino por casualidad. Esta situación es lamentable desde todos los puntos de vista, ya que el acuerdo de 23 de abril de 1976 (véase anexo I) que reflejaba en gran parte la aplicación del índice OFIAMT real a una escala de sueldos resultante de la encuesta Battelle para 1968, que a su vez se basó en la metodología defectuosa descrita anteriormente, tampoco puede pretender reflejar las mejores condiciones de empleo prevalecientes en la localidad (véase párrafo 10). Es urgente encontrar la forma de asegurar que los sueldos de Ginebra sean un reflejo fiel de las mejores condiciones prevalecientes. A menos que se haga esto, no habrá forma de determinar con precisión si los sueldos pagados en los últimos siete años y los que se pagan actualmente son desproporcionados 8/.

37. En segundo lugar, la gran diferencia entre los aumentos de sueldos indicados por la encuesta Battelle para 1973 actualizados (promedio de un 23%) y los resultantes de la aplicación ininterrumpida del índice OFIAMT (promedio de un 12%) arroja nuevas dudas en cuanto a los resultados de la encuesta y a la idoneidad del índice OFIAMT. Desde luego, es normal que las mejores condiciones de empleo prevalecientes en la localidad para categorías concretas de puestos no mejoren exactamente al mismo ritmo que el índice general de sueldos para unas categorías de puestos mucho más amplias que tienen en cuenta a todos los asalariados y no sólo a los que reciben los mejores sueldos prevalecientes. A decir verdad, es probable que los sueldos de los empleados mejor pagados no aumenten en la misma proporción que el promedio de todos los empleados. Por otra parte, el índice OFIAMT se basa en el promedio de todos los sueldos pagados en Suiza y no, como es el caso de las encuestas realizadas en nombre de las organizaciones con sede en Ginebra, en los sueldos de la zona de Ginebra. Estas diferencias explican por qué los resultados obtenidos de las encuestas no coincidirían con los resultados obtenidos mediante aplicación del índice OFIAMT, aún en el supuesto de que ambos métodos se utilizasen correctamente. Sin embargo, la divergencia entre los resultados obtenidos por ambos métodos es demasiado grande para ser explicada por los anteriores factores y conduce a la conclusión de que uno o ambos métodos son inadecuados en su forma actual para la finalidad que se pretende. No obstante, el principio de las encuestas quinquenales con ajustes interinos mediante la aplicación de un índice de sueldos es aceptable y debe mantenerse, aunque eliminando los defectos de metodología descritos.

38. En esas circunstancias, las técnicas para determinar los sueldos del personal de servicios generales tienen sin duda que ser refinadas y su aplicación hacerse obligatoria. La necesidad de refinar algunos aspectos se deduce claramente del presente informe. Pero se destaca también en el documento a que se hace referencia en el párrafo 12 supra, preparado por el Comité Administrativo de Coordinación y publicado por la Comisión de la Administración Pública Internacional (ICSC/R.36). Entre las observaciones hechas en dicho documento, se pedía en particular que los principios rectores:

---

8/ A este respecto, el índice de precios de consumo de Ginebra, considerando septiembre de 1966 igual a 100, ha evolucionado en la forma siguiente: 1967: 105,7; 1968: 109,0; 1969: 111,7; 1970: 117,9; 1971: 124,6; 1972: 133,3; 1973: 147,8; 1974: 160,1; 1975: 165,5 (véase el anexo II para los aumentos del índice OFIAMT).

- "incluyesen... e) criterios para fijar los puntos interiores y exteriores de equiparación" (párrafo 16);
- Tuviesen en cuenta la necesidad de "una uniformidad razonable de las prácticas de clasificación de puestos en el lugar de destino, a fin de que los puestos identificados a los efectos de las encuestas sobre sueldos fueran representativos de la totalidad de las organizaciones de las Naciones Unidas representadas en dicho lugar de destino" (párrafo 18).

No obstante, cualquier elaboración de las instrucciones existentes constituirá una pérdida de tiempo a menos que se doten de una fuerza legal indiscutible. Desde el comienzo, "los principios rectores para la determinación de las condiciones de servicio del personal de la categoría de servicios generales" fueron resultado de un trabajo entre organismos iniciado por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas. Este texto, elaborado por vez primera en 1952 y revisado en 1958, posteriormente en 1964 y finalmente en 1972, nunca fue aprobado por un órgano intergubernamental que le hubiese dado fuerza legal. Los comentarios y sugerencias de la Junta Consultiva de la Administración Pública Internacional sin duda dieron consistencia a estos principios rectores, pero no fueron plenamente aceptados por las organizaciones. Esta situación ha fomentado indudablemente la inobservancia (al menos parcial) de estos principios, por ejemplo en Ginebra, donde las organizaciones interesadas se han olvidado de aplicar, en particular, las instrucciones relativas a la elección de los puntos interiores y exteriores de equiparación y a la elección de los puestos típicos. Por esta razón, la Dependencia Común de Inspección considera que una vez que estos principios rectores hayan sido redactados definitivamente, deben someterse a la Asamblea General para su aprobación lo antes posible.

#### B. El poder de decisión

39. Las negociaciones salariales en la administración internacional no tienen lugar, generalmente, en un marco jurídico claramente definido. A este respecto, cabe referirse al análisis del problema efectuado en un artículo publicado en la "Revue de droit international":

"El personal se encuentra en una clara posición de desventaja respecto de los administradores, en cuanto sus representantes no parecen saber exactamente a quién deben someter sus reclamaciones, si al Secretario General, a los delegados de los Estados miembros, o a los múltiples organismos que se especializan en el estudio de los problemas administrativos y de presupuesto. Este sentimiento de impotencia se agrava por el hecho de que las organizaciones estén agrupadas en "familias". La Mesa Redonda de la UNESCO denunció:

"Las incertidumbres que existen en los distintos niveles de análisis: ¿quién es el interlocutor de una asociación de personal en una organización del sistema de las Naciones Unidas? ¿El Director General o el Secretario General? ¿La Conferencia General? ¿El CAC? ¿La JCAPI? ¿La CCAAP? ¿La Quinta Comisión?" 9/

---

9/ Revue de droit international, octubre-diciembre de 1975, "La huelga de funcionarios internacionales" por Alain Pellet. Traducción de la Secretaría de las Naciones Unidas.

40. Pero, además de este problema general, la situación especial que prevalece en Ginebra plantea otras dificultades. En Ginebra, cualquier negociación acerca del problema de la remuneración del personal implica la participación de 14 interesados diferentes: siete grupos de representantes de los jefes ejecutivos de las organizaciones y siete grupos de representantes de las asociaciones de personal. Es evidente que, cuando surge una dificultad concreta, pueden manifestarse y generalmente se manifiestan opiniones distintas, en particular de parte de los "empleadores". Las circunstancias en que tuvieron lugar las recientes negociaciones demostraron claramente que, aunque los representantes de los jefes ejecutivos de las organizaciones se esforzaron por presentar una posición común sobre los distintos puntos discutidos, sus opiniones diferían apreciablemente tan pronto como se planteaba un problema grave.

41. Cabe incluso pensar que esta dilución de responsabilidades fue la causa en gran parte de los errores cometidos tanto en la elección y aplicación de la metodología como en el compromiso de aceptar los resultados de la encuesta como obligatorios. Por parte de los "empleadores", durante todo el período precedente a la huelga nadie se consideró responsable de las negociaciones salariales en su conjunto, ya fuese entre los jefes ejecutivos -porque la decisión que debía tomarse no incumbía a una organización única y ninguna de ellas podía en virtud de las disposiciones existentes pretender ocupar un lugar preponderante- o entre los funcionarios designados como negociadores, ya que hubo una cierta tendencia a eludir las dificultades más que a acometerlas. Así, una cierta falta de rigor técnico se complicó con un enfoque de los problemas que convirtió lo que debía haber sido una evaluación científica de las "mejores condiciones de empleo prevalecientes" en una simple sesión de negociación. En consecuencia, para el futuro y en interés tanto de las organizaciones como de su personal, parece evidente que debe encontrarse una solución a fin de establecer un genuino poder de decisión.

42. Parecería que el único tipo razonable de solución que cabe prever para Ginebra es el nombramiento; por parte de los "empleadores", de un negociador único 10/. Este negociador debe estar dotado de poderes de negociación y decisión indiscutibles a fin de poder llevar a cabo debidamente las negociaciones con los representantes del personal, con la única reserva de que cualquier decisión que tenga consecuencias financieras que rebasen los actuales créditos presupuestarios esté sujeta a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de las conferencias generales de las distintas organizaciones 11/. Este es en realidad el tipo de

---

10/ Los representantes del personal de las diferentes organizaciones, por su parte, quedarían en libertad de decidir las modalidades de su representación que considerasen más adecuadas.

11/ El hecho de conferir al "negociador" facultades que afectan esencialmente a los aspectos comunes de los sueldos y prestaciones no reduciría la responsabilidad de los jefes ejecutivos en otros aspectos de las relaciones con el personal (véanse párrafos 49 a 58).

solución que el Secretario General de las Naciones Unidas y los jefes ejecutivos de las organizaciones internacionales de Ginebra adoptaron finalmente, a raíz de la huelga: su nombramiento del Controlador de las Naciones Unidas como negociador único permitió llegar al acuerdo de 23 de abril de 1976 mencionado anteriormente.

Sin embargo, esta decisión, que se tomó en un momento de grave crisis y como resultado de circunstancias excepcionales, no implica ningún cambio institucional para el futuro. No obstante, se requiere una solución institucional si se quiere evitar una repetición de la situación que condujo a la huelga: hay varios métodos para llegar a una solución de este tipo.

43. El método más sencillo consistiría en aplicar prontamente y sobre la base de un compromiso a largo plazo las disposiciones del artículo 12, párrafo 2 del Estatuto de la Comisión de la Administración Pública Internacional. Este artículo dice así:

"Artículo 12

1. En las sedes y en los demás lugares de destino que de tiempo en tiempo se designen a petición del Comité Administrativo de Coordinación, la Comisión determinará los derechos pertinentes y formulará recomendaciones en cuanto a las escalas de sueldos del personal del cuadro de servicios generales y de otras categorías de contratación local.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 supra, el jefe o los jefes ejecutivos interesados, previa consulta con los representantes del personal, podrán pedir a la Comisión que determine las escalas de sueldos en un lugar de destino dado, en lugar de formular recomendaciones. Las escalas de sueldos así determinadas se aplicarán a todo el personal de la misma categoría en el lugar de destino.

3. En el ejercicio de sus funciones en virtud de los párrafos 1 y 2 supra, la Comisión, de conformidad con el artículo 28, consultará a los jefes ejecutivos y los representantes del personal.

4. La Comisión determinará las fechas en las cuales puede asumir las funciones enunciadas en este artículo."

44. El procedimiento previsto en este artículo todavía no se ha puesto en vigor, ya que la Comisión ha tenido que dedicar sus primeros dos años de trabajo a considerar la cuestión de los sueldos del personal del cuadro orgánico. A este respecto, debe hacerse una clara distinción entre las disposiciones del párrafo 1 y del párrafo 2. En virtud del párrafo 1, la Comisión tiene una función mandatoria de determinar "los hechos pertinentes" en las sedes y demás lugares de destino. Esto significa que en el futuro debe asumir la responsabilidad en cuanto a la verificación de los índices y la realización de posibles encuestas, y cabe por tanto esperar que asegure la aplicación de métodos rigurosos y científicos en todos los lugares de destino. Es urgente que se den a la Comisión los medios que le permitan asumir estas funciones. Es sumamente deseable que se tomen lo antes posible las decisiones necesarias sobre esta cuestión 12/.

---

12/ La Asamblea Mundial de la Salud ha expresado sus deseos al respecto en la resolución WHA 29.25 de 13 de mayo de 1976.

45. Las disposiciones del párrafo 2 del artículo 12 se refieren a la determinación de las escalas de sueldos en un lugar de destino determinado, lo que a veces es completamente distinto de determinar los hechos o de formular recomendaciones. Sin embargo, para que la Comisión pueda ejercer funciones de este tipo es necesario que los jefes ejecutivos de las organizaciones, previa consulta con los representantes del personal, tomen la iniciativa de pedir a la Comisión que asuma estas funciones. En virtud de las disposiciones de este párrafo 2 se podría tomar en Ginebra la decisión de establecer un negociador único designado por la Comisión.

46. Sin embargo, no es ni mucho menos seguro, a pesar de los recientes acontecimientos y de sus consecuencias, que los jefes ejecutivos de las diferentes organizaciones internacionales en Ginebra, tras de consultar con su personal, estén dispuestos a pedir la aplicación de este párrafo 2.

47. Otra solución posible consistiría simplemente en institucionalizar con carácter permanente el nombramiento de un negociador único elegido por los jefes ejecutivos, como se hizo de manera interina para resolver la crisis provocada por la huelga. Pero esta solución exigiría difíciles negociaciones entre organizaciones y, además, no ofrecería las mismas garantías de independencia que la solución institucional consistente en un negociador designado por la Comisión. Las funciones de este negociador consistirían esencialmente, si la Comisión puede acelerar la aplicación del párrafo 1 del artículo 12 de su Estatuto, en determinar las escalas de sueldo en consulta con el personal y a la luz de los "hechos y recomendaciones pertinentes" presentados por la Comisión.

48. Es, pues, necesario prever la utilización de otros métodos en el caso de que resulte imposible la aplicación pura y simple del párrafo 2 del artículo 12. La Asamblea General está en condiciones, bien de pedir a los jefes ejecutivos de las organizaciones con sede en Ginebra que hagan uso del párrafo 2 del artículo 12 del Estatuto de la Comisión, o de formular un método distinto mediante la enmienda de este artículo. Podría decidir que la Comisión determine las escalas de sueldos del personal de la categoría de servicios generales en los lugares de destino elegidos por la Comisión, cuando la Comisión estime que puede asumir útilmente este tipo de responsabilidad en lugar de los jefes ejecutivos de las organizaciones interesadas. La Dependencia Común de Inspección estima que debe considerarse muy seriamente esta posible enmienda y que, de ser adoptada, la Comisión debiera prestar su atención en primer lugar a Ginebra.

#### C. Relaciones entre las organizaciones y el personal

49. El 9 de abril de 1976, en su declaración al personal de la Oficina de Ginebra, el Secretario General de las Naciones Unidas dijo:

"He considerado siempre que muchos de los conflictos más graves que ha atravesado la humanidad surgen o al menos se agravan como consecuencia de una ruptura de comunicación."

A primera vista, parece que se produjo esta "ruptura de comunicación", particularmente en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Esta impresión se funda en particular en las insuficiencias que se manifestaron durante la propia huelga. De hecho, la información difundida diariamente durante este período procedía exclusivamente del Comité de Personal. De parte de la administración, lo único que cabe mencionar es una declaración del Director General por la red de televisión de la Suisse Romande tres días después de que hubiese comenzado la huelga, es decir el 27 de febrero de 1976, en la que daba únicamente información general sobre la situación, y una serie de reuniones de los jefes de servicio presidida por el Director de los Servicios Administrativos y Financieros. Sin embargo, no hubo instrucciones o comunicaciones oficiales al personal o a los jefes de servicio, definiendo la posición del Secretario General de las Naciones Unidas o de los jefes de la Oficina de Ginebra, de la UNCTAD, etc., en relación con la huelga, sus causas y la actitud que debía adoptarse. Debe señalarse asimismo que, durante la huelga, las razones aducidas por el Comité de Personal para explicar la suspensión de telecomunicaciones, a pesar de las gravísimas consecuencias que podría haber tenido esta medida, fueron que "consideraban que era la única forma de señalar a la atención personal del Secretario General de las Naciones Unidas la gravedad de la situación" 13/.

Sin embargo, al margen de estos síntomas que fueron provocados por la propia huelga, debe considerarse la forma en que está organizado el mecanismo de comunicación entre la administración y el personal. Una comparación del sistema de comunicación en la Oficina de Ginebra y los sistemas en otras organizaciones revela que sin duda existen diferencias importantes.

50. Si consideramos, por ejemplo, las medidas adoptadas por el Director General de la OMS, observamos progresos desde 1973, en particular una participación del personal que incluye una serie de actividades entre las que cabe mencionar:

- Consultas con el personal, organizadas en forma de grupos de discusión; estos grupos, 28 en total, reunieron unos 500 funcionarios del cuadro orgánico y de servicios generales; cada grupo preparó un informe que contenía recomendaciones, sugerencias y análisis. Estos informes se resumieron en un documento único y en noviembre de 1974 se inició una segunda serie de consultas sobre el informe y sobre las medidas adoptadas de conformidad con las recomendaciones;

- Se ha publicado regularmente un diario de la OMS invitando a los funcionarios a enviar comunicaciones, lo que ha permitido establecer un vínculo entre los funcionarios de las oficinas regionales y los funcionarios de la sede;

- El Director General ha organizado conferencias para todo el personal de ambas categorías; varios oradores, incluido el propio Director General, han participado y se ha alentado al personal a plantear cuestiones;

- Se ha alentado a los Directores Generales Auxiliares, a los Directores de División y a los jefes de servicios a establecer y ampliar sus propias reuniones de personal, lo que ha permitido tomar medidas efectivas en relación con estas recomendaciones;

---

13/ Esta cita no supone aprobación de esta explicación.



- En enero de 1974 se designó a título experimental un "Ombudsman" que ha ayudado a resolver un buen número de problemas de personal. Su puesto se hizo permanente en 1975;

- Se ha creado un pequeño "Comité de Participación del Personal" que informa directamente al Director General y que se encarga de examinar y considerar todos los aspectos de la participación del personal mencionados anteriormente;

- Se han creado grupos de trabajo con la participación del Comité de Personal para ocuparse de ciertos problemas puestos de manifiesto en las consultas con el personal, tales como capacitación del personal y desarrollo de carreras a todos los niveles, mejoramiento del sistema de clasificación de puestos, problemas de discriminación por razón del sexo y revisión del Manual de Personal y Reglamento de Personal.

Este experimento ha tropezado con algunas dificultades prácticas (en particular el descontento del personal con una serie de actividades durante el segundo año de existencia) pero, en la medida en que han podido ser identificadas, cabe tratar de resolverlas y se está preparando un programa de mejoras.

51. El tiempo no permitió realizar un estudio de los sistemas de relaciones entre las administraciones y el personal en todas las organizaciones con sede en Ginebra, pero parece que también se han hecho importantes esfuerzos en la OIT, en particular para mejorar el procedimiento para examinar las quejas del personal.

No parecen haberse hecho esfuerzos similares en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra:

- Las relaciones entre la administración y el personal se organizan a través del Comité Consultivo Mixto (JAC) en el que tres representantes del Director General (generalmente el Jefe de Servicios Generales, el Jefe de la Sección de Administración del Personal y el Jefe de la División de Finanzas) se reúnen con los representantes del Comité de Personal. Las cuestiones examinadas por el JAC se refieren a las condiciones de trabajo y de servicio, a los métodos de contratación y capacitación, etc. Este mecanismo permite plantear y discutir una serie de problemas pero, por otra parte, no parece conducir a soluciones rápidas. No participan en él ni el personal en su conjunto ni los jefes de los principales departamentos o divisiones sustantivos y, por consiguiente, el diálogo que permite parece un tanto limitado;

- En años recientes algunos jefes de servicio han organizado conferencias abiertas al personal en su conjunto sobre el funcionamiento y objetivos de sus divisiones;

- Se han creado varios grupos de trabajo para estudiar problemas concretos, tales como la creación de una guardería infantil, la clasificación de los jardineros y otro personal técnico, etc.

52. Estos diversos mecanismos no constituyen realmente un sistema de participación del personal del tipo descrito anteriormente para la OMS, por ejemplo. Sin embargo, en sus comentarios a los inspectores, tanto la administración de

las Naciones Unidas como los representantes del personal señalaron que los métodos actuales de comunicación bastarían si se crearan las condiciones oportunas. Según la administración, el sistema de comunicación en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York no está más desarrollado que el de Ginebra, y hasta la fecha ha funcionado adecuadamente. Por su parte, los representantes del personal de Ginebra insisten en que la "ruptura de comunicación" no fue la causa principal de la huelga.

53. De hecho parecería que al margen de la crisis de comunicación existe una crisis de confianza. En la Oficina de Ginebra hay una falta evidente de verdadero diálogo basado en una comprensión y confianza mutuas entre los jefes de la Oficina y su personal. Tampoco existe un sentimiento común de que todos trabajan en pro de los mismos ideales o, en todo caso, de objetivos claros y bien comprendidos que susciten la atención personal de todos los interesados y que exijan posibles sacrificios. Caben sin duda varias explicaciones posibles a esta situación:

- En primer lugar, la Oficina de Ginebra parece más bien una colección de servicios dotados de semiindependencia que una organización única con un programa claro y coherente. Esta situación sin duda hace más difícil organizar la participación del personal, pero esta dificultad podría superarse si existiera la voluntad de hacerlo;

- En segundo lugar, no hay duda de que se han producido una serie de equívocos en relación con la verdadera representación del personal en el seno de la Oficina y con la creación, en 1973, del "Sindicato de personal de las Naciones Unidas en Ginebra". El Secretario General de las Naciones Unidas, basándose en el Estatuto y Reglamento vigentes sobre la representación del personal, ha adoptado la posición oficial de no reconocer la existencia de este Sindicato.

54. Las disposiciones aplicables figuran en la cláusula 8.1 del Estatuto y en la regla 108.1 del Reglamento 14/.

En teoría, estas disposiciones permiten a todos los funcionarios estar representados en el Consejo del Personal y a través del mismo en el Comité de Personal, que es el verdadero órgano de consulta entre el personal y la administración. Sin embargo, la medida en que están verdaderamente representadas las opiniones de la minoría, cuando existen, depende de la interpretación dada a las disposiciones aplicables.

---

14/ "CLAUSULA 8.1: RELACIONES CON EL PERSONAL:

a) A fin de mantener un contacto constante entre el personal y el Secretario General, se establecerá un Consejo del Personal elegido por el personal. Este Consejo podrá hacer propuestas al Secretario General con miras a introducir mejoras en la situación del personal, tanto en lo que respecta a sus condiciones de trabajo como a sus condiciones generales de vida.

b) La composición del Consejo del Personal deberá dar una representación equitativa a todas las categorías del personal.

c) La elección del Consejo del Personal se efectuará anualmente conforme al reglamento elaborado por el Consejo del Personal y aceptado por el Secretario General."

REGLA 108.1: CONSEJO DEL PERSONAL

a) El Consejo del Personal, por conducto de sus representantes elegidos que integran el Comité del Personal, será consultado sobre las cuestiones

55. El Estatuto y Reglamento no prohíben el establecimiento de una o más asociaciones de personal, ya que no hacen referencia al tipo de agrupaciones que el personal puede constituir para dar a conocer sus opiniones y defender sus intereses. Sin embargo, la administración no está obligada a entrar en contacto con una o más asociaciones o sindicatos y puede limitarse a reconocer únicamente aquellos órganos mencionados en el texto, es decir, el Consejo y el Comité.

56. No obstante una interpretación más amplia y más abierta, que es evidentemente el corolario de un clima de confianza en las relaciones entre la administración y el personal, podría significar la concesión del reconocimiento oficial a aquellas asociaciones o Sindicatos que el personal haya decidido crear libremente, e incluso facilitar la representación proporcional de todas las opiniones, en particular de las opiniones minoritarias, en los órganos oficiales, en particular en el Comité.

Al adoptar una interpretación restrictiva y en cierto modo conceder reconocimiento oficial a una asociación de personal exclusivamente, la administración de las Naciones Unidas no ha facilitado la creación de un clima de confianza. En tales circunstancias, los equívocos y conflictos entre el propio personal en cuanto a las modalidades de representación han contribuido ciertamente a una deterioración del clima general y han intensificado la agresividad en la forma de presentar las demandas.

---

relativas al bienestar y administración del personal, especialmente sobre los principios que han de regir los nombramientos, los ascensos y las separaciones, así como sobre las cuestiones de sueldos y subsidios conexos. El Consejo del Personal tendrá derecho a presentar al Secretario General, en nombre del personal, propuestas relativas a esas cuestiones.

b) Salvo en casos de urgencia, las instrucciones o directivas administrativas de índole general relativas a las cuestiones mencionadas en el inciso a) serán comunicadas de antemano al Comité del Personal para que éste pueda estudiarlas y presentar sus observaciones antes de que aquéllas entren en vigor.

c) El Consejo del Personal de la Sede se compondrá de 39 a 41 representantes elegidos por grupos electorales de composición aproximadamente igual. Todo funcionario de la Secretaría será elegible al Consejo del Personal.

d) Los escrutadores elegidos por el personal se encargarán de dividir los departamentos en grupos electorales, a base de la estructura de la Secretaría. El Consejo del Personal no podrá introducir ninguna modificación en los grupos electorales sin el asentimiento del Secretario General. Los escrutadores organizarán las elecciones anuales de los miembros del Consejo del Personal y velarán por que la votación se efectúe en condiciones de regularidad y de secreto absolutos.

e) Los funcionarios de las oficinas permanentes situadas fuera de la Sede podrán designar representantes encargados de presentar en su nombre al Secretario General propuestas relativas a las cuestiones mencionadas en las cláusulas 8.1 a) y 8.2 del Estatuto."

57. Resulta ahora evidente que las medidas para crear un clima de confianza son esenciales. La conclusión del acuerdo salarial debiera facilitar esta tarea, pero no es suficiente. Estas medidas debieran incluir la iniciación de un diálogo fructuoso y demostrar al personal que sus opiniones sobre las cuestiones que les interesan y sobre su asociación con el esfuerzo común serán en adelante debidamente tenidas en consideración. Estas medidas, cuyo objetivo debiera ser reducir los conflictos y permitir que se manifiesten y escuchen una serie de opiniones, podrían incluir, entre otras cosas, la creación, mediante acuerdo con los representantes del personal, de un verdadero sistema de participación basado, por ejemplo, en las medidas tomadas por la OMS. También podría considerarse la posibilidad de celebrar una mesa redonda sobre esta cuestión 15/. Lo esencial, sin embargo, no es simplemente elaborar un nuevo mecanismo sino, sobre todo, dar pruebas de una voluntad de comprensión.

58. Otro aspecto de las relaciones entre las organizaciones y su personal se puso de manifiesto durante los acontecimientos ocurridos durante la huelga. Aunque no se coaccionó la libertad de los funcionarios que deseaban trabajar, se suspendieron algunos servicios tales como la electricidad, ascensores, calefacción y, durante algún tiempo, las telecomunicaciones. La administración no disponía al parecer de medios jurídicos o prácticos suficientes en sus reglamentos para limitar o impedir algunas de estas acciones, cuya gravedad, en particular la interrupción de las telecomunicaciones, no debe subestimarse.

La verdadera razón de este estado de cosas es que la Asamblea General de las Naciones Unidas y las conferencias generales de las diversas organizaciones no han formulado todavía una posición de principio sobre el fenómeno de la huelga de los funcionarios internacionales. Esta situación no es en modo alguno sorprendente, si se considera el origen relativamente reciente de esta forma de acción: no se registraron huelgas en las organizaciones internacionales de la familia de las Naciones Unidas hasta 1962 (OIT, UNESCO) ni huelgas de duración importante (es decir, varios días) hasta 1974 (la huelga de la FAO, Roma). Es también sabido que hay grandes diferencias entre la legislación interna de los Estados Miembros por lo que respecta al derecho de los funcionarios a la huelga. No obstante, debe buscarse una solución y realizarse estudios 16/ cuanto antes bien por la Comisión de la Administración Pública Internacional o por un comité especial a fin de proponer soluciones a esta cuestión y presentarlas a la consideración de la Asamblea General.

#### D. Desarrollo de carrera del personal de servicios generales

59. Hemos visto que no es probable que las encuestas sobre sueldos tengan verdadero significado sin una clasificación relativamente precisa de los puestos del personal de servicios generales. Es igualmente evidente, sin embargo, que la falta de un sistema de clasificación abre el camino a la arbitrariedad; la posición de Ginebra a este respecto varía de una organización a otra.

---

15/ En julio de 1971 se hizo ya una recomendación a este respecto en el informe sobre los problemas del personal en las Naciones Unidas (JIU/REP/71/7, párrafo 480, recomendación N° 20). Esta recomendación no ha sido nunca tomada en consideración.

16/ La Dependencia Común de Inspección fue informada de que se había celebrado en Viena una reunión de asesores jurídicos de las organizaciones de las Naciones Unidas, los días 5 y 6 de abril de 1976, en la que se había celebrado un debate preliminar sobre esta cuestión y otras cuestiones afines.

60. Por ejemplo, la OMS tiene un "plan de clasificación de puestos para el personal de servicios generales en la sede" que se publica en el Manual de la OMS y tiene por tanto carácter oficial. Este plan de clasificación comprende una lista de 16 tipos de ocupaciones (auxiliar administrativo, oficinista, oficinista-taquigrafo, oficinista-mecanógrafo, secretario, enfermera clínica, delineante, auxiliar de laboratorio, guardaalmacén, chófer, ordenanza y guarda, operador de máquinas de oficina, operador de máquinas de reproducción, trabajador no calificado, supervisor de equipos de mantenimiento y trabajador manual no especializado). Para cada una de estas ocupaciones hay una descripción uniforme de puesto y unos requisitos de calificaciones mínimas. Para cada uno de estos tipos de ocupaciones hay también una indicación de los niveles disponibles y de las condiciones para pasar de un nivel a otro, especialmente por lo que respecta a los años de servicio. Este plan está siendo objeto de revisión. Un detenido estudio suscitara sin duda algunas observaciones críticas. En particular, parece a primera vista que se presta excesiva importancia a los años de servicio y que esta antigüedad permite el acceso a niveles muy elevados de categorías en que las calificaciones mínimas no parecen justificar una carrera de esta índole. Cabe esperar que en la actual revisión del plan se preste más atención a las oportunidades de formación en el servicio y que el nivel de calificaciones requeridas para los grados más elevados se aumente independientemente del tipo de ocupación y, en realidad, que se cree un sistema para pasar de un tipo de ocupación a otro sobre la base de un programa adecuado de capacitación 17/. Toda vez que la Dependencia Común de Inspección tiene intención de estudiar este problema más detenidamente en una fase ulterior, el presente informe no lo examinará con detalle.

61. La Oficina Internacional del Trabajo tiene también un plan de clasificación de puestos que establece descripciones precisas de cada grado, cada una de ellas acompañada de especificaciones detalladas en cuanto al nivel de calificaciones exigidas. Este plan hace las siguientes distinciones:

- Al nivel G-1: una descripción de las ocupaciones manuales y oficios;
- Al nivel G-2: descripciones de ocupaciones manuales y oficios, puestos de oficina, puestos de secretaría;
- A los niveles G-3 y G-4: descripciones de ocupaciones manuales y oficios, puestos especializados, puestos de oficina, puestos de secretaría;
- A los niveles G-5, G-6 y G-7: las mismas categorías que a los niveles G-3 y G-4 más una categoría de funciones de supervisión.

62. En las Naciones Unidas, en cambio, no existe prácticamente ningún sistema de clasificación de puestos. No se ha elaborado ninguna lista de tipo de ocupaciones. A cada descripción de puesto se asigna un título, pero estos títulos son muchos y muy diversos y puestos de la misma naturaleza pueden tener

---

17/ En el anexo III se indica la composición estadística del personal de servicios generales de la OMS.

distintos títulos, en tanto que puestos diferentes pueden recibir el mismo título. En forma de anexos se incluye una lista completa de los términos utilizados a fin de demostrar la falta de uniformidad del sistema 18/.

63. Además, en las Naciones Unidas no hay ningún documento oficial con el que todo el mundo, incluso el personal, pueda familiarizarse y que establezca criterios de contratación o promoción. El único documento existente que nos han transmitido los Servicios del Personal es un documento sin firma ni fecha, sin numeración de página ni símbolo de referencia, distribuido a los miembros de la Junta de Nombramientos y Ascensos en Ginebra. El título del documento es Criterios que debe aplicar el Grupo auxiliar de la Junta de Nombramientos y Ascensos en los casos de promoción. La información que figura en este documento se refiere a las calificaciones requeridas para el nombramiento o promoción a los niveles G-3 a G-7. Los únicos tipos de ocupación que en él se distinguen son los de oficinistas y secretarios. Hay también una referencia a los "empleados de finanzas" y a los "empleados de computadoras" a nivel G-4. Las únicas precisiones son las relativas al conocimiento de idiomas y a los conocimientos de mecanografía y taquigrafía. No se dice nada acerca de ninguna de las demás categorías de ocupaciones, aunque hemos observado que el personal de muchas categorías, por ejemplo los ordenanzas, han sido ascendidos a niveles tan elevados como G-4 y G-5, sin mención alguna del nivel de calificaciones requeridas o de las condiciones en cuanto a los años de servicios.

64. La naturaleza incompleta y oficiosa del documento mencionado lleva a decisiones cuya validez no es posible verificar, especialmente por los funcionarios a quienes se aplican. Esta situación podría, pues, explicar por qué los representantes del personal utilizan a veces la expresión "paternalismo"; pero la arbitrariedad que esto permite no impide cierto grado de laxitud. Por ejemplo, la promoción de ciertos funcionarios, como los ordenanzas al nivel G-4 o G-5, es decir a niveles de remuneración comparables a los del grado P-1 de la categoría del cuadro orgánico, sin garantías en cuanto a sus calificaciones, o sin una justificación adecuada por razón de la dificultad de las funciones, no parece indicar una gestión económica de los fondos de la organización.

---

18/ Véase anexo IV. También a este respecto hicieron hace mucho tiempo recomendaciones similares la Dependencia Común de Inspección y el Servicio de Gestión Administrativa de la Secretaría de las Naciones Unidas. Estas recomendaciones fueron aprobadas por la Asamblea General en 1974, pero la lentitud de su aplicación por la Secretaría equivale a una inobservancia de tales decisiones. La Dependencia Común de Inspección sabe que existe un "Grupo de trabajo sobre la estructura de la categoría de servicios generales", establecido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York el 9 de octubre de 1973. Este Grupo de trabajo se reunió en 58 ocasiones entre el 30 de noviembre de 1973 y el 27 de enero de 1975. No habiéndose llegado a ningún consenso, el Presidente del Grupo ha publicado un informe bajo su propia responsabilidad. Dicho informe (JAC/213 y Add.1, de 21 de noviembre de 1975 y 23 de febrero de 1976) contiene una serie de propuestas interesantes sobre grupos de ocupaciones, clasificación de puestos, etc. Pero este tipo de procedimiento no facilita la adopción de decisiones de política. En el marco de la reglamentación actual corresponde al Secretario General definir la política de personal y tomar las decisiones oportunas. La consulta con el personal a través del Comité Consultivo Mixto (JAC) o por otros métodos no debiera significar que la elaboración de propuestas y la aprobación de las decisiones incumbe al personal. Esta confusión parece ser una de las causas de la falta de decisiones a este respecto.

65. Una clasificación racional de puestos por grados, teniendo en cuenta las funciones, responsabilidades y calificaciones, colocaría a los ordenanzas en el grado G-1 o a lo sumo en el grado G-2. En la Oficina de las Naciones Unidas, sin embargo, el personal descrito como "ordenanzas" se distribuye en los grados siguientes:

A nivel G-1:	10
A nivel G-2:	20 (más 3 "ordenanzas-chóferes" y un "oficinista-ordenanza")
A nivel G-3:	21
A nivel G-4:	8 (más 1 oficinista-ordenanza)
A nivel G-5:	2
	<hr/>
<u>Total</u>	61 (+ 5).

Esto significa que más del 50% de los ordenanzas están clasificados en los grados G-3 a G-5. Esta práctica se basa no en una responsabilidad o competencia mayores sino esencialmente en los años de servicio. Es decir, que se retribuye la antigüedad únicamente no sólo mediante el aumento de escalones dentro de cada grado sino también mediante la promoción de un grado a otro. Este reconocimiento de la antigüedad mediante la promoción no constituye un método eficaz de compensar la falta de un sistema de desarrollo de carrera. Resulta además costoso y priva al principio de las "mejores condiciones de empleo prevalecientes" de todo significado real.

Un ordenanza sin familiares a cargo, a nivel G-4, escalón VI, al 31 de marzo de 1976 gana 42.628 francos suizos netos al año, es decir algo más de 3.500 francos suizos al mes, lo que no parece una remuneración normal para tales funciones y es más de lo que gana un funcionario del cuadro orgánico al nivel P-1, escalón III.

66. Indudablemente debe tenerse en cuenta que si se quiere ofrecer una carrera al personal contratado localmente, por modestas que sean sus funciones, es necesario brindar unas oportunidades de ascenso que no se agoten al cabo de unos cuantos años, en la medida en que quepa esperar que el funcionario interesado continuará en el mismo tipo de ocupación durante todo su período de servicio. Sin embargo, hay varias formas de evitar o reducir estas dificultades. Cabe citar las siguientes:

- Ciertos puestos modestos del tipo descrito (guardas, ordenanzas, ujieres, etc.) podrían proveerse contratando personas que probablemente no vayan a pasar más que algunos años en ellos, ya sea personas de cierta edad (por ejemplo que se hayan retirado de otra ocupación) o jóvenes con ambición y calificaciones académicas suficientes que seguirían cursos de capacitación que les permitiesen cambiar su tipo de ocupación, así como su grado;
- Modernización sistemática del equipo (por ejemplo, desarrollo del sistema de tubo neumático que ya existe en la Oficina de Ginebra) a fin de reducir el transporte a mano;
- Uso parcial de secretarías para llevar mensajes o correo a cortas distancias;

- Alentar al personal a seguir cursos de capacitación práctica y a cambiar su tipo de ocupación al cabo de algunos años 19/.

67. En resumen, por tanto, parecería posible y urgente encontrar una solución general a este problema de un desarrollo más racional de carrera para el personal de servicios generales 20/. Para ello es esencial, ante todo:

- Definir los "tipos de ocupaciones" para el personal de servicios generales y elaborar una descripción precisa de las funciones correspondientes a cada una de ellas;
- Establecer el nivel de calificaciones correspondientes a cada grado dentro de cada tipo de ocupación;
- Establecer un sistema de contratación que preste la debida atención al nivel de calificaciones: los actuales métodos un tanto primitivos que se basan únicamente en unas pruebas de mecanografía y taquigrafía para el personal de secretaría deben sustituirse por un sistema global de exámenes escritos y orales que abarquen todos los conocimientos generales y técnicos requeridos;
- Tomar disposiciones para la capacitación en el servicio destinada a facilitar la transferencia del personal de servicios generales de un tipo de ocupación a otro;
- Finalmente, estudiar todas las formas posibles de suprimir o reducir en número y duración los tipos de puestos que por su propia naturaleza no permiten organizar una carrera durante toda la duración del período de servicio del funcionario.

Aunque estas consideraciones se aplican en particular a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, podrían ser útilmente tomadas en cuenta por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

E. La escala de sueldos de los servicios generales y la relación entre los sueldos y pensiones del personal de servicios generales y del cuadro orgánico

68. Las anomalías en la clasificación de puestos a que acabamos de referirnos son tanto más lamentables cuanto que van acompañadas de una situación totalmente anormal en lo que respecta a las escalas de sueldos, tanto dentro de la propia categoría de los servicios generales como en la relación entre los sueldos del personal de servicios generales y el cuadro orgánico.

---

19/ Esta capacitación debiera tener lugar en parte durante las horas de oficina y en parte fuera de las horas de oficina.

20/ A este respecto podría considerarse la práctica de algunos gobiernos que clasifican a los trabajadores manuales y ordenanzas en una categoría distinta, aunque la supresión de la categoría de operarios de mantenimiento de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y la incorporación del personal en mantenimiento en la categoría de servicios generales constituye un paso en la dirección contraria.



69. En primer lugar, como resultado de sucesivos ajustes, la escala de sueldos del personal de servicios generales en Ginebra se ha comprimido excesivamente, en el sentido de que hay muy poca diferencia entre grados. Esto puede observarse en el anexo VII que indica, por ejemplo, que los escalones superiores del grado G-1 coinciden con los primeros escalones del grado G-4, y que los escalones superiores del grado G-3 están mejor remunerados que los primeros escalones del grado G-6. Así, un ujier u ordenanza en el grado G-3, escalón XI, gana más que un auxiliar administrativo en el grado G-6, escalón III. En cualquier escala de sueldos, se considera normal generalmente que los escalones superiores de un grado determinado estén mejor remunerados que los escalones inferiores del grado inmediatamente superior. Una estructura del tipo que acabamos de describir es anormal. No corresponde ni a las calificaciones ni a las responsabilidades del personal, y socavan su moral. El acuerdo de 23 de abril de 1976 ha exacerbado aún más esta situación ya que, por razones que ciertamente resultan muy difíciles de comprender, concedió un aumento mayor al personal del grado G-1 (15%) que al personal del grado G-7 (11%).

70. En consecuencia, parece absolutamente esencial, además de establecer un sistema racional de clasificación de puestos, que la estructura de la escala de sueldos del personal de servicios generales sea reformada. Quizá se debiera considerar en particular la posibilidad de:

- reintroducir el grado G-1 como grado real y no como grado ficticio (la OMS no tiene funcionarios de grado G-1 y la Oficina de las Naciones Unidas sólo tiene un 2% del personal de servicios generales en este grado);
- ampliar en la medida de lo posible el margen entre los sueldos mínimos y máximos y aumentar las diferencias de remuneración entre grados;
- reducir el número de grados de 7 a 5;
- establecer un sistema de transición adecuado para esta reforma a fin de evitar una reducción del sueldo del personal en servicio.

Esta reestructuración, que está dentro de la competencia de la Comisión de la Administración Pública Internacional, debiera llevarse a cabo con toda celeridad y paralelamente a la creación de un sistema racional de clasificación de puestos del personal de servicios generales. No hay ninguna razón técnica válida para retrasar más de unos meses la preparación de un proyecto preciso y viable.

71. Es evidente, sin embargo, que al reestructurar las escalas de sueldos de los servicios generales debería también tenerse en cuenta cuál ha de ser la relación adecuada entre los sueldos de los servicios generales y del personal del cuadro orgánico. La situación a este respecto a que se ha llegado actualmente en Ginebra es evidentemente anómala.

72. Se reconoce que es normal que los sueldos más elevados del personal de servicios generales coincidan o excedan ligeramente de los sueldos del personal en los grados inferiores del cuadro orgánico, ya que los empleados y técnicos superiores con una larga experiencia de trabajo con frecuencia tienen mayores responsabilidades que los jóvenes profesionales con avanzados títulos universitarios pero poca experiencia práctica. Ahora bien, la superposición ha

alcanzado actualmente proporciones absurdas y ha destruido la relación funcional entre las dos categorías de personal. La promoción del personal de servicios generales a la categoría del cuadro orgánico no resulta en consecuencia atractiva financieramente, en particular por lo que respecta a las pensiones. Puede ocurrir que profesionales que tienen que supervisar al personal de servicios generales ganen menos que sus subordinados.

73. En el anexo V se comparan gráficamente los sueldos del personal de servicios generales en Ginebra, con arreglo a la nueva escala de sueldos resultante del acuerdo de 23 de abril de 1976, con los sueldos del personal del cuadro orgánico también en Ginebra. Se observará que el sueldo en el escalón superior del grado G-2 (el penúltimo grado y en algunas organizaciones el grado mínimo de servicios generales) excede del correspondiente al escalón inferior del grado P-1 (grado inferior del cuadro orgánico). El sueldo en el escalón superior del grado G-7 (grado máximo de los servicios generales) corresponde a un escalón avanzado del grado P-3 (grado medio del cuadro orgánico) 21/.

74. La comparación entre la remuneración sujeta a descuento a efectos de la Caja de Pensiones de las dos categorías es aún más sorprendente. El anexo VI contiene una representación gráfica de esta comparación. Se observará que un funcionario que se retire después de haber alcanzado el escalón máximo del grado G-1 de la categoría de servicios generales recibirá una pensión superior a la de un funcionario de la categoría del cuadro orgánico que se retire en el escalón máximo de P-1. Un funcionario G-7 al retirarse podría recibir una pensión equivalente a la de un P-5.

75. Los anteriores ejemplos y los anexos V y VI ilustran una situación que resulta totalmente anormal. Pero parecería que en el futuro, a menos que se tomen medidas correctivas, esta situación llegará a ser tan insostenible que constituya un importante obstáculo a una gestión adecuada de las organizaciones y a un uso adecuado de los fondos. La razón por la que la situación puede empeorar es que es probable que los sueldos del personal del cuadro orgánico aumenten con relativa lentitud, en tanto que los sueldos del personal de servicios generales (en virtud de los deficientes procedimientos actuales, incluida la falta de un sistema racional de clasificación de puestos) pueden seguir aumentando rápidamente con lo que la superposición entre ambas categorías se agravaría aún más.

76. Aunque es evidente que se necesitan medidas correctivas, es menos evidente cuáles deben ser estas medidas. La Dependencia Común de Inspección no ignora las dificultades del problema global. En la actualidad se utilizan dos principios para determinar las escalas de sueldos de los funcionarios internacionales, lo que da lugar a un doble sistema de remuneración: el primero, que se aplica al personal del cuadro orgánico, supone la selección, como base del cálculo, de la escala de la "administración nacional mejor pagada"; el segundo, que se aplica al personal de servicios generales, es el de la aplicación, para el cálculo de sus sueldos, de las "mejores condiciones de empleo prevalectes en la localidad". No ponemos en duda las ventajas o la validez de ambos principios. Pero, en algunos lugares de destino (en particular en Ginebra y París) la aplicación del principio de las "mejores condiciones de empleo prevalectes" está resultando más favorable para el personal de servicios generales

---

21/ También hay una superposición entre los sueldos de los servicios generales y del cuadro orgánico en París, Nueva York, Viena y Roma, pero no en Londres.

que la aplicación del principio de la "administración nacional mejor pagada" para el personal del cuadro orgánico, en tanto que en otros lugares de destino, en particular en los países en desarrollo en que los niveles locales de sueldos son por el contrario muy bajos por comparación con los países desarrollados, esto no es así. La diversidad de situaciones que se presentan en todo el mundo hacen naturalmente muy difícil aplicar estos principios generales y en ciertos casos plantean situaciones que a veces resultan difíciles de comprender en el plano local.

77. No obstante, debiera ser posible encontrar una solución que elimine al menos las anomalías más notables en los lugares de destino en que la aplicación estricta de ambos principios tiende a destruir la jerarquía normal de remuneración. La Dependencia Común de Inspección en el presente informe no hará propuestas concretas, ya que éstas deben emanar de la Comisión de la Administración Pública Internacional en consulta con las organizaciones y el personal. Se limitará únicamente a sugerir algunas ideas generales que podrían elaborar posteriormente los órganos competentes.

78. En 1966 la Conferencia General de la UNESCO adoptó una resolución 22/ cuyo párrafo 5 decía así:

"Toma nota con interés de las observaciones del Director General acerca de las desventajas que presenta el actual sistema doble de remuneración e invita al Director General a que estudie una fórmula para evitar estas desventajas y someta propuestas definitivas a la Conferencia General en su 15º período de sesiones con las recomendaciones del Consejo Ejecutivo."

En junio de 1967 la UNESCO preparó un informe en respuesta a esta resolución en el que hacía propuestas nuevas y concretas para la determinación de los sueldos de los servicios generales. La principal característica de la propuesta de la UNESCO era:

"Como medida preliminar para establecer la nueva escala de sueldos los sueldos se establecerían para los dos puntos básicos de la escala: el escalón I del grado II se basaría en los mejores sueldos prevalecientes en el exterior para secretarios cuyas funciones correspondan a las de los secretarios de grado G-2 de la UNESCO 23/; el escalón I del grado V (el grado superior de servicios generales de la UNESCO en aquel momento) se compararía con el sueldo del grado P-1, escalón I del cuadro orgánico."

Esta propuesta iba acompañada de un plan detallado para la construcción de la escala de sueldos y para los ajustes. En aquella ocasión fue rechazada por la JCAPI y por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Retrospectivamente, sin embargo, puede considerarse que si se hubiera adoptado en Ginebra un sistema como el propuesto por la UNESCO, muchos de los problemas actuales podrían haberse evitado. Por consiguiente, se sugiere que para el futuro se preste consideración a un sistema como el propuesto por la UNESCO con las innovaciones que se consideren necesarias.

---

22/ Resolución 30.1 del 14º período de sesiones de la Conferencia General.

23/ En la UNESCO en aquel momento había 260 secretarios de grado G-2 que representaban el 30% de la categoría de personal de servicios generales.

### III. CONCLUSION

79. Cabe considerar que los acontecimientos ocurridos en Ginebra del 25 de febrero al 3 de marzo de 1976 resultaron beneficiosos al menos en un aspecto, en cuanto que pusieron claramente de manifiesto situaciones absurdas que ahora deben corregirse. En realidad, parecería imposible, sin exponer a graves riesgos a todas las organizaciones internacionales, seguir aceptando una situación que, en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra 24/, se caracteriza en particular por:

- Importantes deficiencias en la aplicación de la metodología para determinar los sueldos del personal de servicios generales con el resultado de que ya no se respeta el principio de las "mejores condiciones de empleo prevalecientes";
- Una jerarquía de sueldos y pensiones para el personal en su conjunto que, en excesivo número de casos, es inversamente proporcional al nivel de calificaciones y de responsabilidades;
- La falta de todo sistema racional de carrera o clasificación de puestos, y un sistema jerárquico de facto que contiene graves anomalías;
- La falta de toda definición de responsabilidades en cuanto al poder de decisión;
- Una crisis de confianza entre el personal y la administración.

Esta situación es el resultado de una acumulación de diversos factores, algunos de los cuales (inflación, fluctuaciones monetarias) son sin duda imposibles de controlar, pero muchos de los cuales se deben a errores cuya responsabilidad no es fácil atribuir, ya que a menudo se remontan a muchos años atrás y han emanado tanto de Nueva York como de Ginebra y de diversas organizaciones internacionales. Las recomendaciones que figuran a continuación tienen por objeto indicar los puntos principales que exigen reformas. Es evidente que una situación de esta gravedad no puede remediarse simplemente con algunas correcciones menores. Debe presentarse a la Asamblea General un plan global, que debe llevarse a cabo rápidamente y con determinación.

---

24/ Aunque algunos aspectos de la situación rebasan con mucho el marco de la Oficina de Ginebra y de la propia Ginebra.

#### IV. RESUMEN Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

80. Un estudio de la huelga que tuvo lugar en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra del 25 de febrero al 3 de marzo de 1976 ha inducido a la Dependencia Común de Inspección a formular una serie de conclusiones que pueden resumirse en la forma siguiente:

a) La metodología utilizada para llevar a cabo las encuestas acerca de las "mejores condiciones de empleo prevalecientes" en Ginebra en 1969 (respecto de 1968) y en 1975 (respecto de 1973) no podía proporcionar una información válida, ya que las descripciones de puestos facilitadas para las encuestas correspondían a "tipos de ocupaciones" que abarcaban en realidad varios grados posibles y no puestos concretos en grados específicos: los "puntos de equiparación" interiores y exteriores estaban mal elegidos; además los dos puestos seleccionados no eran en modo alguno representativos de los puestos existentes en las organizaciones. No se hizo caso alguno de las graves críticas expresadas por la JCAPI en cuanto al método propuesto. A pesar de esta situación, los representantes de la administración pidieron expresamente a los representantes del personal, durante las negociaciones celebradas en 1975, que se comprometiesen en firme a aceptar, por anticipado, el carácter obligatorio de los resultados de la encuesta, y se llegó a un consenso sobre este punto. Estos errores condujeron a las dificultades registradas cuando se conocieron los resultados de la encuesta para el año 1973.

b) El acuerdo del 23 de abril de 1976 que puso fin a la disputa salarial entre las organizaciones internacionales con sede en Ginebra y su personal suponía unos costos adicionales de 10.400.000 dólares en el caso de las Naciones Unidas para parte de 1975 y para 1976 y 1977, y de 14.900.000 dólares en el caso de otras organizaciones para el mismo período. La escala de sueldos resultante del acuerdo se basa en un compromiso que tiene a su vez como base los resultados de la encuesta Battelle de 1968, corregidos para tener en cuenta los movimientos reales del índice OFIAMT desde dicha fecha. En consecuencia, no cabe considerar que refleje las "mejores condiciones de empleo prevalecientes" a causa de los defectos inherentes a la metodología aplicada en 1968.

c) Las circunstancias en que se llevaron a cabo las negociaciones que precedieron a la huelga indicaron que en Ginebra no había ningún mecanismo efectivo para determinar una posición común de las administraciones a los efectos de establecer un sistema común de remuneración y llevar a cabo las negociaciones al respecto. Esta situación, que no permite que nadie asuma la necesaria responsabilidad, explica ciertamente en gran medida los errores cometidos y debe remediarse en el futuro mediante el nombramiento de un negociador único.

d) Además de los defectos en el sistema de comunicación, existe en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra una crisis de confianza entre los jefes de los principales servicios de la Oficina y su personal.

e) En la Oficina de Ginebra no existe ningún sistema racional de clasificación de puestos de los servicios generales. No se tienen en cuenta suficientemente los niveles de calificaciones y responsabilidades y la práctica actual revela graves anomalías a este respecto.

f) La escala de sueldos de los servicios generales está excesivamente comprimida. No es normal que un funcionario de grado G-3, escalón XI, gane más que un funcionario de grado G-6, escalón III. Tampoco es normal que la remuneración en el escalón XI del grado G-7 sea superior a la de un funcionario del cuadro orgánico en el grado P-3, escalón I, y mucho menos que la pensión de un funcionario de servicios generales en el grado G-7, escalón XI, corresponda a la de un funcionario del cuadro orgánico en el grado P-5.

g) Los anteriores factores constituyen una situación anómala que exige una rápida acción correctiva.

A fin de que sea posible encontrar en el futuro soluciones a estos problemas, la Dependencia Común de Inspección formula las siguientes recomendaciones:

#### Recomendación N° 1

Debe prepararse un proyecto de reglamento sobre la metodología para aplicar los principios de las "mejores condiciones de empleo prevalecientes" teniendo en cuenta:

- Los conocimientos ya adquiridos en este respecto, en particular según constan en los informes de la JCAPI;
- Las recomendaciones hechas en el informe del Comité Administrativo de Coordinación publicado como documento ICSC/R.36 de 26 de enero de 1976;
- Las observaciones hechas en el presente informe.

Este proyecto de reglamento debiera someterse, después de ser examinado por la Comisión de la Administración Pública Internacional, a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación lo antes posible (véanse párrafos 27 a 38).

#### Recomendación N° 2

a) Debe acelerarse la aplicación del párrafo 1 del artículo 12 del Estatuto de la Comisión de la Administración Pública Internacional y deben facilitarse a la Comisión los medios necesarios a tal efecto, lo antes posible (véanse párrafos 43 y 44).

b) A fin de mejorar los métodos para la negociación de los sueldos de los servicios generales, que en la actualidad, en Ginebra, implican excesivos participantes, debe instituirse para el futuro el sistema de un negociador único (véanse párrafos 42 a 48).

c) Los jefes ejecutivos de las organizaciones con sede en Ginebra deben considerar la posibilidad de establecer un sistema de este tipo utilizando las posibilidades que ofrece el párrafo 2 del artículo 12 del Estatuto de la Comisión de la Administración Pública Internacional o, como medida interina, mediante un acuerdo entre organizaciones (véanse párrafos 45 a 47).

- d) La Asamblea General podría considerar la posibilidad:
- de solicitar a los jefes ejecutivos de las organizaciones con sede en Ginebra que pidan a la Comisión de la Administración Pública Internacional que determine las escalas de sueldos para los servicios generales en Ginebra de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 del Estatuto de la Comisión (véase párrafo 48);
  - o, como otra posible solución, de modificar el párrafo 2 del artículo 12 para permitir a la Comisión de la Administración Pública Internacional que decida por sí misma la mejor forma de determinar las escalas de sueldos de los servicios generales en Ginebra y en cualesquiera otros lugares de destino que ella decida (véase párrafo 48).

#### Recomendación N° 3

Deben tomarse medidas lo antes posible para mejorar el mecanismo de consulta entre la administración y el personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra a fin de crear un clima de mayor confianza (véanse párrafos 48 a 57).

#### Recomendación N° 4

Debe prepararse una norma que rijan el desarrollo de carrera del personal de servicios generales de las Naciones Unidas tanto en Ginebra como en Nueva York, y debe consultarse al personal en este proceso. Esta norma debería incluir en particular:

- La definición de los "tipos de ocupaciones" del personal de servicios generales y una descripción precisa de cada tipo;
- El nivel de calificaciones correspondiente a cada grado dentro de cada "tipo de ocupación";
- Un sistema bien definido de exámenes escritos y orales en las esferas de formación técnica y conocimientos generales requeridos para tener acceso a los distintos grados dentro de cada tipo de ocupación;
- Un mecanismo de capacitación destinado a facilitar el paso del personal de servicios generales de un tipo de ocupación a otro.

Esta norma debería dar más importancia al nivel requerido de calificaciones de la que se le atribuye actualmente y debería limitar el alcance de la promoción por razones de años de servicio.

La Dependencia Común de Inspección recomienda que se tomen las medidas necesarias para publicar esta norma sin demora (véanse párrafos 59 a 67).

Recomendación N° 5

Paralelamente a la definición de la estructura de carrera para el personal de servicios generales, deberían tomarse medidas inmediatas:

- para establecer una nueva estructura de la escala de sueldos del personal de servicios generales destinada a asegurar un mayor escalonamiento y a reestablecer una jerarquía normal de remuneración de los distintos grados (véase párrafo 70); para reestablecer asimismo una relación razonable entre los sueldos y pensiones del personal de servicios generales y del cuadro orgánico (véanse párrafos 71 a 78).



Anexo I

ACUERDO DE 23 DE ABRIL DE 1976 SOBRE LOS SUELDOS Y PRESTACIONES  
FAMILIARES DEL PERSONAL DE SERVICIOS GENERALES EN GINEBRA

En la sesión plenaria conjunta celebrada en Ginebra el 23 de abril de 1976:

- a) El Sr. H. Debatin, Subsecretario General, Contralor, Oficina de Servicios Financieros, Naciones Unidas, negociador único designado por el Secretario General de las Naciones Unidas y los jefes ejecutivos de las organizaciones con sede en Ginebra, y
- b) Los representantes del personal de las Naciones Unidas, de la Oficina Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, del CIOIC/Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, de la Organización Meteorológica Mundial, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual acordaron lo siguiente, de conformidad con la declaración de los jefes ejecutivos de fecha 3 de marzo de 1976:

1. Los sueldos netos de los funcionarios con arreglo a las escalas de sueldos de los servicios generales en vigor el 1º de agosto de 1975 se aumentarán en los siguientes porcentajes:

15% para G-1 y G-2  
14% para G-3 y G-4  
12% para G-5  
11% para G-6 y G-7.

2. Las nuevas escalas de sueldos, ajustadas en esta forma, se aplicarán retroactivamente a partir del 1º de agosto de 1975. Estos sueldos se ajustarán el 1º de febrero de 1976 según un promedio extrapolado del movimiento del índice OFIAMT de conformidad con el procedimiento actual para los ajustes interinos de los sueldos de los servicios generales (para las dos escalas, véanse apéndices A y B).

3. Los nuevos montos de las prestaciones familiares, con efecto a partir del 1º de abril de 1975, serán los siguientes:

por cónyuge a cargo	1.750 Fr.S. netos por año
por cada hijo a cargo	1.800 Fr.S. netos por año
cuando no haya cónyuge a cargo, por padre, madre, hermano o hermana a cargo	1.080 Fr.S. netos por año
cuando el funcionario no tenga cónyuge, la prestación por el primer hijo a cargo será de	3.000 Fr.S. netos por año

4. Las escalas de sueldos del personal contratado por períodos de corta duración vigentes el 1º de agosto de 1975 se aumentarán con efecto a partir de la misma fecha, de acuerdo con el ajuste total para el personal con contrato ordinario, es decir en los mismos porcentajes indicados en el párrafo 1. Las escalas de sueldos del personal contratado por períodos de corta duración vigentes el 1º de enero de 1976 se ajustarán nuevamente con efecto a partir de la misma fecha para tener en cuenta el aumento efectuado el 1º de agosto de 1975. Estos ajustes están sujetos a las disposiciones del párrafo 5.

5. Se aplicará la retroactividad, para el período de empleo ininterrumpido, a todos los funcionarios que sigan todavía en servicio activo así como a todos los funcionarios que se hayan retirado desde el 1º de agosto de 1975. Los períodos de interrupción de menos de 31 días no se considerarán como una ruptura del empleo continuo. No se aplicará la retroactividad a los funcionarios que hayan cesado en el servicio de la organización por razones distintas del retiro entre el 1º de agosto de 1975 y el 30 de abril de 1976 inclusive.

6. Todas las organizaciones excepto la OIT, la UIT y la OMPI publicarán las escalas de sueldos para el personal de servicios generales y las nuevas cifras de las prestaciones familiares antes de finales de abril de 1976. La OIT y la UIT prepararán estas escalas para presentarlas al próximo período de sesiones de sus Consejos de Administración; la OMPI publicará las nuevas escalas y subsidios al día siguiente de la fecha en que las publiquen las Naciones Unidas.

7. La nómina de junio de 1976 de todas las organizaciones excepto la OIT, la UIT y la OMPI reflejará el pago de las nuevas escalas de sueldos y las nuevas prestaciones familiares y reflejará asimismo el pago de las sumas debidas con carácter retroactivo al personal con contrato ordinario y con contrato de corta duración. La OMPI aplicará estas escalas y subsidios el mes siguiente a aquel en que lo hagan las Naciones Unidas.

8. Los ajustes periódicos interinos de las prestaciones familiares se harán en la forma siguiente:

- a) subsidio por hijos: cada vez que se modifique la ley cantonal que fija el mínimo legal del subsidio por hijos;
- b) subsidio por cónyuge: en el caso de que haya cambios en las tablas del impuesto cantonal para calcular el elemento de desgravación fiscal de estos subsidios.

No se harán cambios con una frecuencia mayor de una vez al año.

Anexo

Los representantes del personal de las Naciones Unidas, de la OMPI y de la OMM reafirman su convicción de que el sistema actual, convenido en 1969, debe seguir aplicándose en el futuro con una excepción, a saber, que las correcciones retroactivas del índice OFIAMT extrapolado deben hacerse todos los años tras la publicación del último índice.

Ginebra, 23 de abril de 1976.

ESCALA DE SUELDOS Y DE REMUNERACIONES SUJETOS A DESCUENTO PARA LA PENSION<sup>1/</sup>

(al 1º de agosto de 1975)

(En francos suizos por año)

Categoría de servicios generales (Ginebra)												
Grados		Esc. 1	Esc. 2	Esc. 3	Esc. 4	Esc. 5	Esc. 6	Esc. 7	Esc. 8	Esc. 9	Esc. 10	Esc. 11
G-1	Bruto	34 990	36 170	37 350	38 530	39 710	40 890	42 070	43 278	44 549	45 820	47 091
	Neto	27 173	27 999	28 825	29 651	30 477	31 303	32 129	32 955	33 781	34 607	35 433
G-2	Bruto	37 736	39 063	40 390	41 717	43 057	44 486	45 915	47 345	48 774	50 203	51 632
	Neto	29 095	30 024	30 953	31 882	32 811	33 740	34 669	35 598	36 527	37 456	38 385
G-3	Bruto	40 583	42 230	43 954	45 728	47 502	49 275	51 049	52 823	54 597	56 371	58 145
	Neto	31 088	32 241	33 394	34 547	35 700	36 853	38 006	39 159	40 312	41 465	42 618
G-4	Bruto	45 157	47 202	49 246	51 291	53 335	55 380	57 425	59 469	61 514	63 558	65 710
	Neto	34 176	35 505	36 834	38 163	39 492	40 821	42 150	43 479	44 808	46 137	47 466
G-5	Bruto	48 455	50 663	52 871	55 078	57 286	59 494	61 702	63 909	66 267	68 658	71 050
	Neto	36 320	37 755	39 190	40 625	42 060	43 495	44 930	46 365	47 800	49 235	50 670
G-6	Bruto	53 169	55 603	58 037	60 471	62 905	65 423	68 060	70 697	73 333	75 970	78 607
	Neto	39 384	40 966	42 548	44 130	45 712	47 294	48 876	50 458	52 040	53 622	55 204
G-7	Bruto	60 023	63 045	66 212	69 485	72 758	76 032	79 305	82 578	85 860	89 431	93 002
	Neto	43 839	45 803	47 767	49 731	51 695	53 659	55 623	57 587	59 551	61 515	63 479

<sup>1/</sup> La escala de la remuneración sujeta a descuento para la pensión corresponde a la escala de sueldos brutos de este cuadro; cuando deba pagarse el subsidio para no residentes, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.5 del Estatuto del Personal, o el subsidio por conocimiento de lenguas (artículo 3.15), o ambos, se añadirán a la cifra del sueldo bruto.

ESCALA DE SUELDOS Y DE REMUNERACIONES SUJETOS A DESCUENTO PARA LA PENSION<sup>1/</sup>

(al 1º de febrero de 1976)

(En francos suizos por año)

Categoría de servicios generales (Ginebra)												
Grados		Esc. 1	Esc. 2	Esc. 3	Esc. 4	Esc. 5	Esc. 6	Esc. 7	Esc. 8	Esc. 9	Esc. 10	Esc. 11
G-1	Bruto	36 853	38 086	39 319	40 551	41 798	43 126	44 454	45 782	47 109	48 437	49 765
	Neto	28 397	29 260	30 123	30 986	31 849	32 712	33 575	34 438	35 301	36 164	37 027
G-2	Bruto	39 726	41 113	42 569	44 063	45 557	47 051	48 545	50 038	51 532	53 026	54 520
	Neto	30 408	31 379	32 350	33 321	34 292	35 263	36 234	37 205	38 176	39 147	40 118
G-3	Bruto	42 698	44 549	46 400	48 251	50 102	51 952	53 803	55 654	57 505	59 355	61 206
	Neto	32 434	33 637	34 840	36 043	37 246	38 449	39 652	40 855	42 058	43 261	44 464
G-4	Bruto	47 712	49 846	51 980	54 114	56 248	58 382	60 515	62 670	64 982	67 293	69 605
	Neto	35 693	37 080	38 467	39 854	41 241	42 628	44 015	45 402	46 789	48 176	49 563
G-5	Bruto	51 172	53 480	55 788	58 095	60 403	62 737	65 237	67 737	70 237	72 737	75 237
	Neto	37 942	39 442	40 942	42 442	43 942	45 442	46 942	48 442	49 942	51 442	52 942
G-6	Bruto	56 025	58 566	61 108	63 753	66 507	69 260	72 013	74 767	77 520	80 273	83 027
	Neto	41 096	42 748	44 400	46 052	47 704	49 356	51 008	52 660	54 312	55 964	57 616
G-7	Bruto	63 297	66 713	70 130	73 547	76 963	80 380	83 851	87 578	91 305	95 033	98 760
	Neto	45 778	47 828	49 878	51 928	53 978	56 028	58 078	60 128	62 178	64 228	66 278

<sup>1/</sup> La escala de la remuneración sujeta a descuento para la pensión corresponde a la escala de sueldos brutos de este cuadro; cuando deba pagarse el subsidio para no residente, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.5 del Estatuto del Personal, o el subsidio por conocimiento de lenguas (artículo 3.15), o ambos, se añadirán a la cifra del sueldo bruto.

Anexo II

RETRASO ENTRE EL MOVIMIENTO DEL INDICE OFIAMT DESDE ENERO DE 1969 HASTA AGOSTO DE 1975 Y EL MOVIMIENTO DE LOS SUELDOS BRUTOS DEL EXTERIOR AJUSTADO DESDE ENERO DE 1969 SOBRE LA BASE DEL PROMEDIO ANUAL DE AUMENTO DE LOS INDICES OFIAMT DURANTE LOS TRES AÑOS ANTERIORES 1/

I. Movimiento del índice OFIAMT

Indice OFIAMT 1968 = 391

1969 = 414

1973 = 602

1974 = 673

- a) índice interpolado<sup>2/</sup> para enero de 1969 = 397
- b) índice extrapolado<sup>3/</sup> para agosto de 1975, partiendo del supuesto de que el porcentaje de aumento en 1975 sea igual al porcentaje de movimiento del índice en 1974, es decir de 11,79% = 739
- c) porcentaje de movimiento entre enero de 1969 y agosto de 1975 = + 86,15%

II. Movimiento de los sueldos brutos del exterior equivalentes a los puntos interiores de equiparación 4/

a) <u>Puntos interiores de equiparación</u>	b) <u>Equivalentes brutos del exterior</u>	
	<u>Enero de 1969</u>	<u>Agosto de 1975</u>
G.2/VI (empleado auxiliar)	20.835	34.649
G.5/VI (empleado de contabilidad)	29.050	48.311

III. <u>Comparación</u>	<u>G.2/VI</u>	<u>G.5/VI</u>
a) Sueldo exterior bruto (antes de la revisión) el 1º de agosto de 1975 según se indica en II	34.649	48.311
b) Sueldo exterior bruto teórico el 1º de agosto de 1975 si los sueldos de enero de 1969 se ajustasen conforme al movimiento real del índice OFIAMT según se indica en I, es decir, si G.2/VI = 20.835 x 1,8615 y G.5/VI = 29.050 x 1,8615	38.784	54.077
c) Diferencia	+ 11,93%	+ 11,94%

1/ Fuente: División de Presupuesto, Naciones Unidas, Ginebra.

2/ Los índices OFIAMT representan el mes de octubre de cada año.

3/ Se espera que el índice OFIAMT de 1975 se publique en el número de junio de 1976 de "La Vie Economique".

4/ Todas las cifras son brutas; para calcular los sueldos netos interiores, se deducen de las cifras brutas los impuestos federales y cantonales suizos sobre la renta.

Anexo III

COMPOSICION ESTADISTICA DE LOS PUESTOS DE SERVICIOS GENERALES  
EN LA OMS POR GRADO Y TIPO DE OCUPACION, DICIEMBRE DE 1975 1/

Tipos de ocupación	G-7	G-6	G-5	G-4	G-3	G-2	G-1	TOTAL
Auxiliar administrativo	69	94	3	-	-	-	-	166
Auxiliar de servicios administrativos	3	-	-	-	-	-	-	3
Chófer	-	-	-	5	1	-	-	6
Ujier jefe	-	-	-	-	-	-	-	-
Oficinista	-	-	44	40	15	6	-	105
Oficinista-taquígrafo	-	-	34	128	79	4	-	245
Oficinista-mecanógrafo	-	-	-	-	8	6	-	14
Delineante	-	1	-	-	-	-	-	1
Conductor	-	-	-	-	-	-	-	-
Guarda	-	-	-	-	9	-	-	9
Ujier	-	-	-	6	3	-	-	9
Auxiliar de laboratorio	-	-	6	-	-	-	-	6
Guardaalmacén	-	-	-	1	4	5	-	10
Ordenanza	-	-	-	-	3	10	-	13
Enfermera, clínica	1	2	5	-	-	-	-	8
Operador de máquinas de oficina	1	2	6	-	6	-	-	15
Operador de máquinas de reproducción	2	2	4	5	6	-	-	19
Trabajador especializado	-	-	-	-	4	-	-	4
Trabajador semiespecializado	-	-	21	11	-	-	-	32
Auxiliar de personal	5	-	-	-	-	-	-	5
Programador	4	3	1	-	-	-	-	8
Secretario	-	4	17	59	2	-	-	82
Operario de inspección y mantenimiento	4	4	1	2	-	-	-	11
Auxiliar técnico	11	3	-	-	-	-	-	14
Trabajador manual no especializado	-	-	-	-	-	9	-	9
TOTAL	100	115	142	257	140	40	-	794
Porcentaje del total	12,6%	14,5%	17,9%	32,4%	17,6%	5%	-	100%

1/ Fuente: OMS.

Anexo IV

TITULOS UTILIZADOS PARA DESCRIBIR LOS PUESTOS DEL PERSONAL DE SERVICIOS  
GENERALES EN LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS EN GINEBRA 1/

Jefe de Oficina, Jefe de Servicio, Oficial asociado de personal, Empleado superior de contabilidad, Empleado de contabilidad, Auxiliar administrativo, Empleado principal, Empleado superior, Empleado, Auxiliar de edición, Auxiliar de becas, Empleado superior de finanzas, Auxiliar de información, Auxiliar de biblioteca, Auxiliar de personal, Archivero fotográfico, Auxiliar del cuadro orgánico, Auxiliar de protocolo, Auxiliar superior de referencias, Auxiliar de investigaciones, Secretario superior, Supervisor, Supervisor adjunto, Técnico principal de radio, Técnico de radio, Mecánico jefe, Programador auxiliar, Oficial de investigaciones, Secretario superior, Empleado administrativo, Secretario bilingüe, Secretario bilingüe superior, Encuadernador, Oficinista-mecanógrafo, Delineante, Auxiliar de finanzas, Empleado de finanzas, Investigador principal, Empleado referencista, Empleado principal de registro, Empleado referencista superior, Empleado superior de registro, Secretario, Secretario auxiliar, Supervisor auxiliar, Técnico de radio, Jardinero jefe, Pintor, Mecánico, Empleado de auditoría, Chofer principal, Empleado lector, Empleado taquígrafo, Operador de prensa en frío, Cajero, Operador de computadoras, Empleado de conferencias, Empleado de computadoras, Empleado superior de documentos, Empleado de documentos, Empleado de edición, Empleado de proyección cinematográfica, Montador de offset, Ordenanza, Prensista de offset, Empleado de personal, Empleado de producción, Empleado referencista, Empleado de registro, Empleado de investigación, Sargento de seguridad, Taquígrafo, Empleado de viajes, Archivero oficinista-mecanógrafo bilingüe, Auxiliar de encuadernador, Calígrafo, Chofer, Empleado de archivos, Guarda, Guía a tiempo completo, Investigador, Empleado de facturación, Operador de perforadora de teclado, Operador de mimeógrafo, Operador de máquinas de oficina, Operador de cortapapeles, Técnico de fotografía, Inspector de seguridad, Oficial de seguridad, Empleado de estadística, Telefonista, Operador de teletipos, Mecanógrafo, Jardinero, Jardinero auxiliar, Cerrajero, Fontanero, Guardaalmacén, Empleado de suministros, Atendedor, Empastador, Empleado de nómina, Empleado de registro, Carpintero, Clisador, Mecánico auxiliar, Programador auxiliar, Técnico superior de radio, y títulos diversos, o sea un total de 109 títulos (sin contar los clasificados como "diversos") para 1.496 funcionarios.

Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra por grado

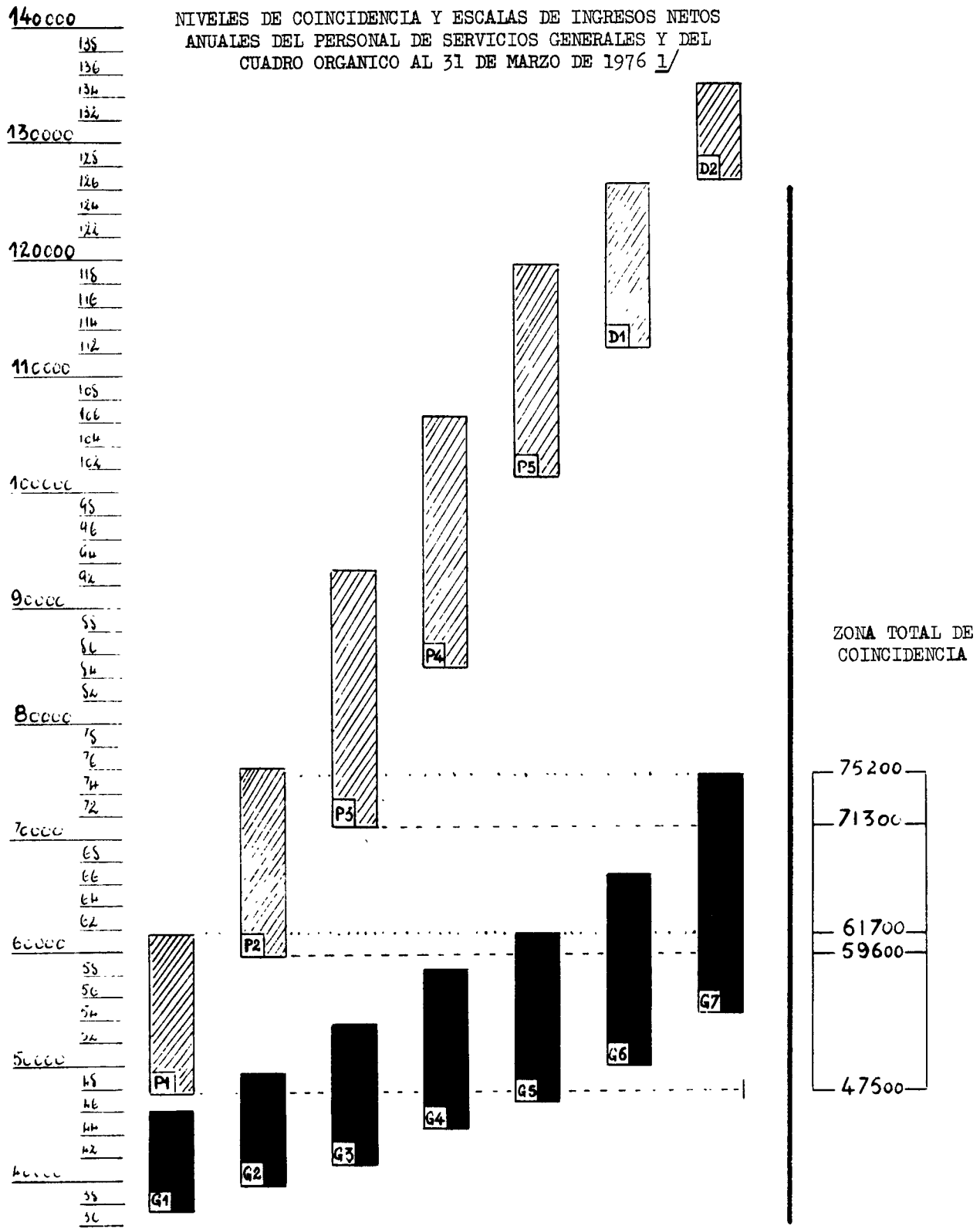
<u>Grado</u>	<u>Número</u>	<u>Porcentaje del total</u>
G-1	31	2,1%
G-2	178	11,9%
G-3	325	21,7%
G-4	396	26,5%
G-5	295	19,7%
G-6	189	12,6%
G-7	<u>82</u>	<u>5,5%</u>
TOTAL	1 496	100%
		=====

---

1/ Fuente: banda impresa de la calculadora para los títulos, y Servicio del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

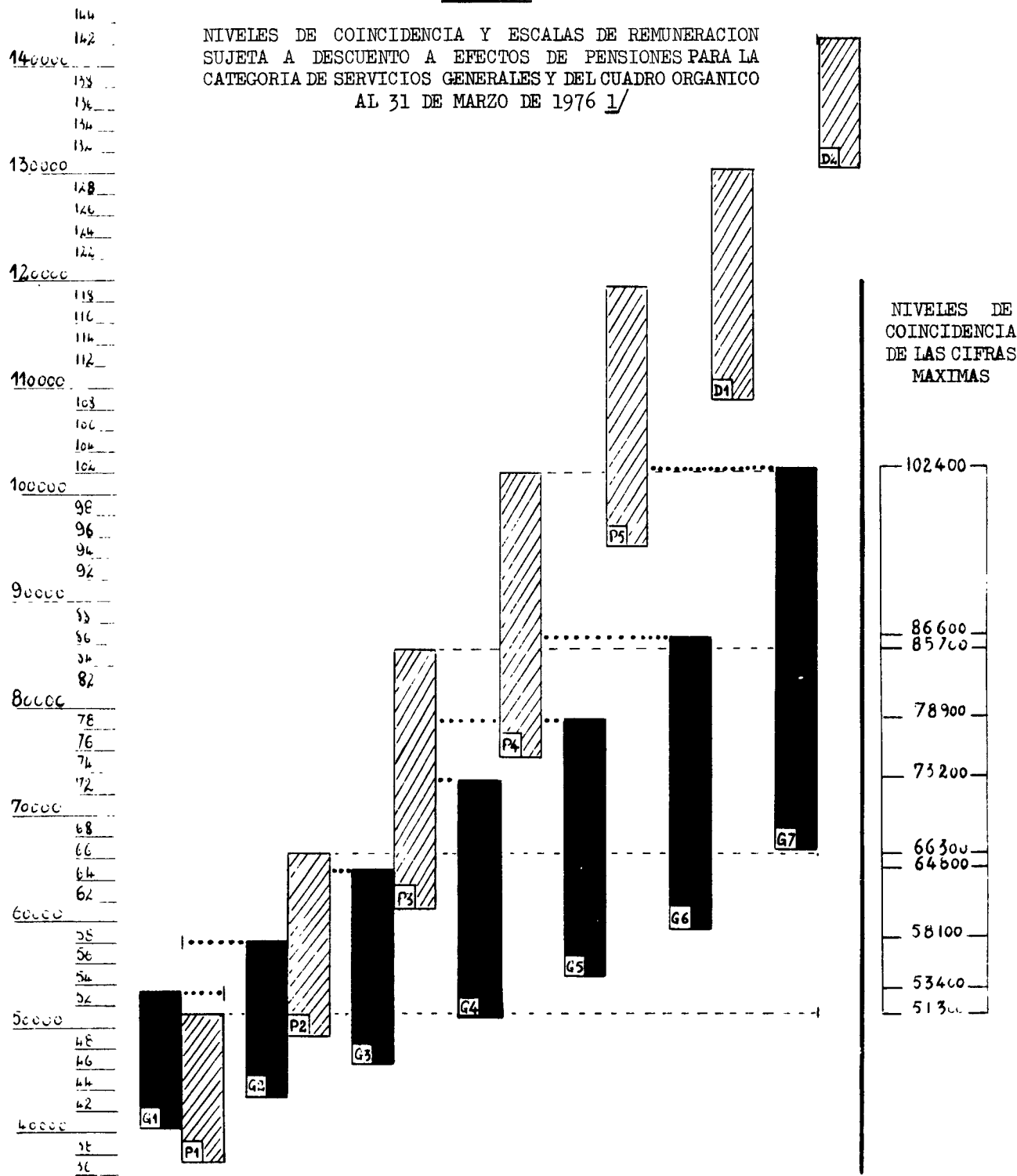


NIVELES DE COINCIDENCIA Y ESCALAS DE INGRESOS NETOS ANUALES DEL PERSONAL DE SERVICIOS GENERALES Y DEL CUADRO ORGANICO AL 31 DE MARZO DE 1976 1/



1/ Fuente: División de Presupuesto, Naciones Unidas, Ginebra.

NIVELES DE COINCIDENCIA Y ESCALAS DE REMUNERACION SUJETA A DESCUENTO A EFECTOS DE PENSIONES PARA LA CATEGORIA DE SERVICIOS GENERALES Y DEL CUADRO ORGANICO AL 31 DE MARZO DE 1976 1/

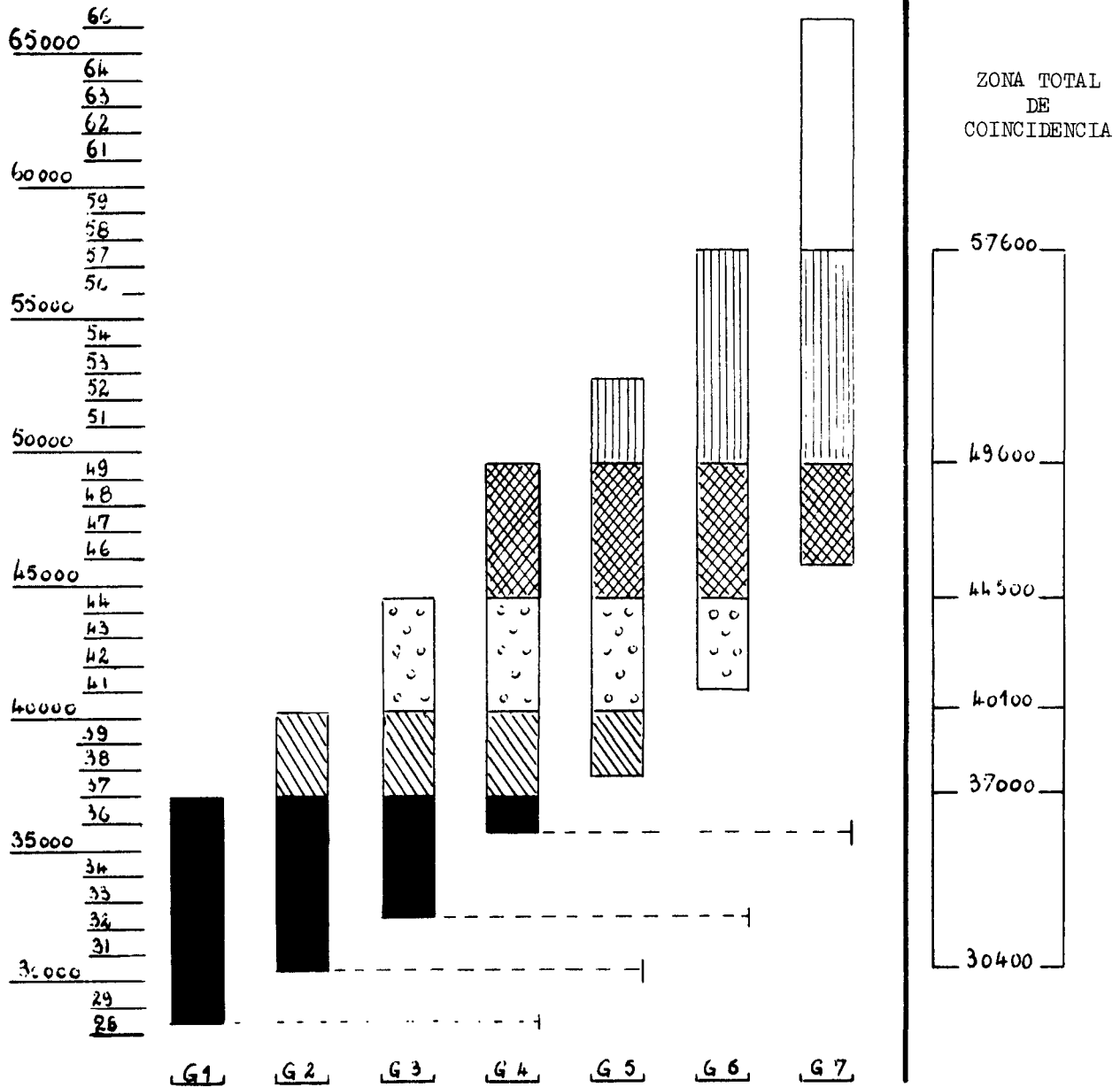


1/ Fuente: División de Presupuesto, Naciones Unidas, Ginebra.

Anexo VII

ESCALAS DE SUELDOS DEL PERSONAL DE SERVICIOS GENERALES  
EN GINEBRA AL 1º DE FEBRERO DE 1976  
NIVELES DE COINCIDENCIA 1/

Francos suizos



1/ Fuente: División de Presupuesto, Naciones Unidas, Ginebra.