

NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr.
GENERAL

A/C.5/32/48

21 noviembre 1977

ORIGINAL: ESPAÑOL/FRANCES/
INGLES



Trigésimo segundo período de sesiones
QUINTA COMISION
Tema 109 del programa

INFORME DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA INTERNACIONAL

Nota del Secretario General

A petición del Presidente del Comité del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, el Secretario General transmite adjunta una declaración del Consejo del Personal de las Naciones Unidas en Ginebra sobre el informe de la Comisión de Administración Pública Internacional (A/32/30).

El Secretario General ha sido informado de que esta declaración refleja también las opiniones de los consejos y comités de personal de las demás organizaciones con sede en Ginebra que participan en el régimen común de sueldos, subsidios y prestaciones de las Naciones Unidas.

14 de noviembre de 1977

LA RECOMENDACION DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
INTERNACIONAL RELATIVA A LOS SUELDOS DEL PERSONAL DE
SERVICIOS GENERALES EN GINEBRA

Nota de los Consejos y Comités de Personal del GATT, de la Oficina
de las Naciones Unidas en Ginebra, de la OIT, de la OMI, de la OMPI,
de la OMS y de la UIT

I. Introducción

1. La determinación de los sueldos del personal de servicios generales en Ginebra ha sido siempre un problema delicado. Los motivos de ello son fácilmente explicables; unos se deben al carácter del mundo económico ginebrino; los otros, a la complejidad de las relaciones entre el personal de siete organismos y tres o cuatro niveles jerárquicos mal armonizados (administraciones, jefes de secretaría, Secretario General de las Naciones Unidas y Asamblea General).

2. Con ocasión de la última crisis provocada por este problema, entraron en escena otros dos órganos: la Dependencia Común de Inspección, que ha obrado como detonador de la crisis que se desarrolla actualmente, y la Comisión de Administración Pública Internacional, que ha pasado recientemente a formar parte del complejo conjunto de órganos y funciones de dirección del sistema de las Naciones Unidas, sin que haya mejorado la armonización de dicho sistema.

3. Se pudo abrigar la esperanza de que la intervención de la Comisión en la determinación de los sueldos del personal de servicios generales en Ginebra introdujera en esta tarea una objetividad y una serenidad mayores que las que algunos habían percibido en el tratamiento dado hasta ahora al problema. Esa esperanza se ha desvanecido totalmente y la actuación de la Comisión tal vez haga estallar la crisis más grave de la historia de los organismos internacionales en Ginebra si las autoridades competentes mantienen la decisión de aplicar la recomendación de la Comisión relativa a los sueldos del personal de servicios generales. En las secciones siguientes se explica el por qué de todo ello.

II. Situación jurídica

4. La Comisión no opera en un vacío jurídico total. Los representantes de los directores y secretarios generales y del personal de los organismos con sede en Ginebra concertaron el 23 de abril de 1976 un acuerdo que fijaba para los años siguientes el nivel de las remuneraciones del personal de servicios generales. Los elementos sustanciales de este acuerdo pasaron a formar parte de los estatutos y reglamentos del personal en forma de una escala de sueldos del personal de servicios generales. Cualquier acto decidido de manera arbitraria y autoritaria que tenga por objeto reemplazar esta escala por la escala recomendada por la Comisión será jurídicamente impugnable.

/...

5. Además, según las modalidades que se fijen para la aplicación de la escala recomendada por la Comisión, el personal tendrá a su alcance otras posibilidades de recurso ante los tribunales administrativos.

6. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 12 de su estatuto, la única disposición actualmente aplicable, la Comisión sólo formula en efecto una recomendación, que no obstante pretende considerar como una determinación cuya aplicación no da lugar a dudas. En las circunstancias actuales, los representantes del personal consideran que la recomendación de la Comisión es sólo uno de los elementos que cabe tener en cuenta para llegar a una solución generalmente satisfactoria del problema de las remuneraciones del personal de servicios generales en Ginebra.

7. La recomendación de la Comisión está viciada por el hecho de que ésta no ha cumplido el mandato que le impartió la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/31/193 B, según la cual la Comisión, antes de disponer la realización de una encuesta en Ginebra, tenía que definir los métodos de la encuesta.

8. Esta anterioridad preceptiva de los métodos tiene una confirmación en el estatuto de la Comisión, que define en sus artículos 10, 11 y 12 el orden lógico de las operaciones que han de realizarse. Por lo demás, ello era evidente para el Comité Administrativo de Coordinación que, en un documento presentado a la Comisión en su tercer período de sesiones (8 a 26 de marzo de 1976), y formulando algunos principios en la materia, subrayaba la importancia de "tratar de llegar a un acuerdo sobre un método detallado de recopilación, tratamiento, análisis y evaluación de los datos, antes de la iniciación de una encuesta" (párrafo 19, apartado d), del anexo III del documento ICSC/R.36).

9. A estos motivos de carácter jurídico y reglamentario, que limitan considerablemente el alcance de la recomendación de la Comisión, se agregan las consideraciones siguientes, que ponen de manifiesto la fragilidad de las bases metodológicas de la recomendación.

III. Actuación de la Comisión

10. Según el principio fundamental para la determinación de los sueldos del personal de servicios generales, estos sueldos han de estar al nivel de las "mejores condiciones locales vigentes". Este principio ha sido confirmado por la Comisión. Tradicionalmente, en Ginebra, para determinar estas condiciones se hace una investigación sobre el mercado en su conjunto, después de haber determinado un nivel apropiado dentro de la distribución de los datos que han de recogerse con relación a cada empleo. La Comisión se ha apartado de este camino y ha seguido otra vía basándose en una nueva interpretación del principio de las "mejores condiciones locales vigentes" que equivale a adoptar el criterio siguiente: las mejores condiciones locales vigentes son las establecidas por los mejores empleadores. Este principio de aspecto tautológico significa que, en lugar de tomar en consideración toda la gama de datos en materia de sueldos, sólo se tienen en cuenta los datos facilitados por los empleadores que ofrecen en conjunto las mejores condiciones de empleo. El problema estriba, pues, en definir qué se entiende por los mejores empleadores y en determinar por medio de una encuesta cuáles son estos mejores empleadores.

/...

11. A tal efecto, habría sido necesario primero hacer una encuesta sobre el conjunto de los empleadores o sobre una muestra representativa del conjunto de los empleadores evitando, contrariamente a lo que se hizo, la fijación de un criterio cuantitativo (50 empleados como mínimo) que no corresponde a las características del mercado y entraña por ello el riesgo de eliminar de oficio a cierto número de los mejores empleadores. Prescindiendo de esta fase esencial a causa de las exigencias de su calendario, la Comisión prefirió operar directamente sobre una muestra de los que se consideran los mejores empleadores; esta hipótesis no tiene otra base que la apreciación no verificable de la asociación de los patronos ginebrinos.
12. Uno de los vicios de este método es que, una vez hecha la preselección de los empleadores considerados como los mejores empleadores, nada permite verificar que la hipótesis estaba fundada, porque no se ha recogido ningún dato fuera de este círculo, salvo en las administraciones públicas locales, la Misión Permanente de los Estados Unidos y una institución de investigación que no persigue fines lucrativos.
13. Este método se basa en una concepción totalmente abstracta, pues los datos reunidos no han permitido poner de manifiesto la existencia de una clase de empleadores que se puedan considerar como los mejores; las remuneraciones pagadas por cada empleador para los distintos empleos son demasiado heterogéneas y la muestra final, demasiado reducida. Por consiguiente, la Comisión tuvo que abandonar finalmente esta concepción y operar, para establecer su escala, sobre la gama completa de los datos sobre sueldos reunidos por empleo, o sea, lo contrario del método previsto, que había justificado la utilización de la encuesta por preselección.
14. La Comisión no puede siquiera pretender que ha realizado correctamente esta encuesta de bases tan frágiles, porque sólo ha reunido los datos que le ha facilitado la mitad de los empleadores "considerados como los mejores"; la falta de tiempo ejerció también cierta influencia en este relativo fracaso, como lo ha reconocido la propia Comisión.
15. El análisis de estos datos pone de manifiesto que los empleadores entrevistados no pueden ser considerados como los mejores, porque los sueldos indicados por las administraciones ginebrinas, el único punto de referencia exterior a los empleadores que se consideran como los mejores, sitúan a éstas ligeramente por encima del nivel medio del conjunto de los demás empleadores.
16. En cuanto a la discriminación contra la mujer en materia de sueldos, la Comisión, a pesar de las enseñanzas del pasado, ha pretendido realizar una encuesta sobre los empleos típicamente femeninos y reunir datos sobre las empleadas femeninas en los empleos mixtos. Al fin y al cabo, tuvo que prescindir de estos últimos datos y reconocer la existencia de una discriminación, pero se negó a descartar los empleos exclusivamente femeninos, que son aquellos en que más difícil resulta medir la discriminación; actuando con un criterio empírico, la Comisión ha subestimado mucho la discriminación.
17. Se ha fijado como punto de correspondencia exterior el 75.º percentil, que es válido si se trabaja con los datos relativos al conjunto de los mejores empleadores o a una muestra representativa de este conjunto, pero no en el caso de datos alterados por una preselección demasiado sumaria que encierra valores medios.

18. El punto de correspondencia interior es aquel cuya determinación da la mayor posibilidad de orientar la decisión final. A partir de un punto exterior determinado, los distintos puntos interiores posibles (del escalón I al escalón XI de cada grado) pueden proporcionar un abanico de escalas, la más alta de las cuales será superior en más de un 30% a la más baja. La Comisión, que ni con respecto a este punto ni con respecto a los demás se ha guiado por métodos preestablecidos, ha escogido el punto de correspondencia interior (G.4, escalón VI) sin justificarlo seriamente ni examinar con atención los argumentos de los representantes del personal.

19. La recomendación de la Comisión; es pues, el resultado de una sucesión de decisiones empíricas sobre la selección del método de encuesta, la composición de la muestra de los empleadores considerados como los mejores, el trámite seguido con los empleos femeninos y la determinación de los puntos de correspondencia exterior e interior, por no mencionar sino los aspectos más importantes.

IV. Encuesta complementaria realizada por las asociaciones de personal

20. Para poner todavía más de manifiesto los puntos débiles de la encuesta de la Comisión, las asociaciones de personal de Ginebra, agrupadas en un Comité de Defensa común del personal de las distintas organizaciones, tomaron la iniciativa de realizar una encuesta complementaria entre los empleadores de Ginebra.

21. Esta encuesta ha revelado en primer lugar que la Comisión no había realizado en las mejores condiciones posibles la recolección material de los datos. Se ha comprobado en efecto lo siguiente:

a) La Comisión sólo pudo reunir datos valederos de 22 empleadores, sobre los 45 que formaban su muestra inicial; 18 empresas con las que se puso en contacto la Comisión se negaron a responder a su cuestionario; sin embargo, el consultor designado por el personal ha podido obtener los datos relativos a los sueldos abonados por las 18 empresas referidas;

b) La experiencia del consultor permite pensar que se deslizaron anomalías en los datos reunidos por la Comisión; estas anomalías podrían haber influido en el resultado final de los trabajos de la Comisión. La comunicación al consultor de la codificación de los datos de las empresas entrevistadas por la Comisión permitiría comprobarlo.

22. Los datos suplementarios recogidos por el asesor permitirán realizar, entre todas las empresas sobre las que se dispone actualmente de datos, la selección de las 20 ó 22 mejores, cuyos sueldos, examinados según el método de la Comisión, arrojarán sin duda algunas cifras diferentes de las que sostiene ésta.

23. Estos mismos datos suplementarios forman un conjunto de cifras homogéneas sobre cuya base la discriminación de que es objeto en Ginebra la mujer en materia de sueldos se ha revelado con mayor claridad que en la encuesta de la Comisión. Esta discriminación, evaluada en un 8% en todos los casos por la Comisión, es en realidad de un 15,8%, estimación todavía prudente si se la compara con las estadísticas oficiales suizas.

/...

V. Conclusión

24. En su informe, la Comisión expone los antecedentes de la determinación de los sueldos del personal de servicios generales en Ginebra e insiste sobre las dificultades que ha causado esta determinación. La realidad es más matizada. No se niega que hayan existido tales dificultades, pero alguno que otro conflicto que ha tenido lugar a lo largo de 25 años no indica la existencia de condiciones fundamentalmente malsanas; son más bien la manifestación inevitable de las tensiones que existen normalmente entre empleadores y empleados cuando se negocian condiciones de empleo. A lo largo de los años, con la intervención discreta de los órganos consultivos que precedieron a la Comisión, el personal y las administraciones aprendieron a llegar a acuerdos sobre la cuestión esencial de los sueldos y aprendieron también a respetar ciertas normas, derivadas en particular de las recomendaciones de la OIT sobre las negociaciones colectivas. Es de señalar a este respecto que la huelga de 1976 no tuvo por objeto apoyar una reivindicación directa en materia de sueldos, sino que fue la consecuencia, como lo observó la Dependencia Común de Inspección, de una vulneración de acuerdos preexistentes y de deficiencias en las relaciones entre el personal y ciertas administraciones. Así lo prueba el hecho de que la solución final se situó por debajo de las cifras de la encuesta.

25. La intervención de la Comisión ha hecho tabla rasa con ello. La Comisión ha sustituido la clásica relación de controversia entre empleador y empleado, atenuada y encauzada por un conjunto de normas concertadas, por un vínculo de autoridad. La norma del estatuto de la Comisión que le impone la obligación de consultar al personal sólo ha sido aplicada de manera formal. La Comisión no ha tenido verdaderamente en cuenta las posiciones del personal con respecto a ninguno de los grandes problemas que le planteaba el ejercicio de sus atribuciones (selección del método de encuesta, criterios para la selección de los empleadores que habían de tomarse en consideración, examen de la discriminación contra la mujer en materia de sueldos, racionalización del punto de correspondencia interior).

26. Todo lo ocurrido ha sido una repetición de la encuesta que las administraciones realizaron unilateralmente en 1966 en Ginebra, sin concertación alguna con el personal, y que fue censurada entonces por ese motivo por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

27. Si se mide el éxito alcanzado por la Comisión en función de su eficacia para corregir las causas de las dificultades anteriores, es muy de temer que ese éxito sea nulo. En efecto, en mayor grado que cualquier otra encuesta precedente, la de la Comisión presenta tales deficiencias técnicas y ha tenido tan poco en cuenta la opinión del personal que se corre el riesgo de que suscite en éstas reacciones que rebasen todo lo ocurrido hasta ahora en Ginebra en esta esfera.

28. Esta situación se debe esencialmente a una evaluación insuficiente de la dificultad de los problemas técnicos que era necesario resolver y al plazo demasiado breve que tuvo la Comisión para cumplir su mandato, y debería inspirar la mayor prudencia a todos aquellos a los que corresponderá considerar o evaluar la oportunidad y las modalidades de aplicación de la recomendación de la Comisión de Administración Pública Internacional.