



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ DE FINANZAS

167º período de sesiones

Roma, 29 - 31 de mayo de 2017

Informe del Auditor Externo sobre los cambios en materia de recursos humanos

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

Sr. R. Bellin
Director de la Oficina del Auditor Externo
Programa Mundial de Alimentos
Tel: +39 06 6513 2392

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



mt093

RESUMEN

- El documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre los cambios en materia de recursos humanos”, se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.
- El resumen del “Informe del Auditor Externo sobre los cambios en materia de recursos humanos” del PMA está incluido en el documento principal que se presenta al Comité para que lo examine.

ORIENTACIÓN QUE SE PIDE DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a que examine el documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre los cambios en materia de recursos humanos” y formule observaciones para que se sometan al examen de la Junta Ejecutiva del PMA.

Proyecto de asesoramiento

- **De conformidad con el Artículo XIV del Estatuto del PMA, el Comité de Finanzas de la FAO examinó el documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre los cambios en materia de recursos humanos” y en el informe de su 167º período de sesiones formuló observaciones dirigidas a la Junta Ejecutiva del PMA.**



Programa Mundial de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva
Roma, 12-16 de junio de 2017**

Distribución: general

Fecha: 12 de mayo de 2017

Original: francés

Tema 6 del programa

WFP/EB.A/2017/6-H/1

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

Informe del Auditor Externo sobre los cambios en materia de recursos humanos

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre los cambios en materia de recursos humanos” (WFP/EB.A/2017/6-H/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2017/6-H/1/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante sus debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

Coordinador del documento:

Sr. R. Bellin
Director de la Oficina del Auditor Externo
Tel.: 066513-2392



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DE AUDITORÍA
SOBRE LOS CAMBIOS EN MATERIA
DE RECURSOS HUMANOS
Ejercicio de 2016

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: WFP-2016-4

ÍNDICE

I. RESUMEN	5
II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA	7
III. LISTA DE RECOMENDACIONES	9
IV. INTRODUCCIÓN: LA ESTRATEGIA EN MATERIA DE PERSONAL.....	11
V. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	16
1. Seguimiento de las recomendaciones anteriores	16
1.1. Recomendaciones del Auditor Externo	16
1.2. Seguimiento de las recomendaciones prioritarias	16
1.3. Observaciones de las auditorías internas	16
2. Fuerza de trabajo	16
2.1. Fuerza de trabajo total	16
2.2. Proporción de consultores en la fuerza de trabajo	18
3. Sostenibilidad de los costos de personal	20
3.1. Avances generales	21
3.2. Costo por empleado	21
3.3. Examen especial de la situación de los consultores	22
3.4. Administración de la nómina	23
4. Planificación basada en las necesidades	24
5. Contratación	26
5.1. Procedimientos de contratación	26
5.2. Tendencias de contratación	26
5.3. Análisis de registros individuales de contratación	28
6. Evaluación y gestión de la actuación profesional de los empleados	30
6.1. Sistema de gestión del desempeño	30
6.2. Ascenso de personal de categoría P-1 a P-4	33
7. Despliegue de la fuerza de trabajo	34
7.1. Proceso de reasignación	34
7.2. Proceso de ascenso para las categorías P-5 y D-1	34
7.3. Lista de personal de reserva para emergencias	35
8. Políticas en favor del personal contratado a nivel local	37
8.1. Proyecto de transferencia de los contratos del personal de contratación local	37
8.2. Proyecto relativo al personal nacional	38
9. Función de gestión de los recursos humanos	40

VI. AGRADECIMIENTOS	41
ANEXO 1. RESUMEN DEL ESTADO DE APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA AUDITORÍA ANTERIOR SOBRE RECURSOS HUMANOS.....	42
ANEXO 2. CATEGORÍAS DE EMPLEADOS DEL PMA.....	46
ANEXO 3. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN	50
ANEXO 4. PROCEDIMIENTOS DE ASCENSO Y REASIGNACIÓN.....	54

I. RESUMEN

La puesta en marcha de la Estrategia del PMA en materia de personal, en julio de 2014, puso de relieve el compromiso del Programa de convertir los recursos humanos y su gestión en un factor de éxito fundamental que le permita cumplir su mandato, alcanzar sus objetivos estratégicos y tomar medidas ante los riesgos detectados. Se han llevado a la práctica varias iniciativas que se centran en la actuación profesional y la capacidad de gestión, fomentan el desarrollo de las competencias y valorizan al personal contratado a nivel local.

El PMA también ha tomado diversas medidas para atender el problema de la actuación profesional insatisfactoria y motivar a los mejores empleados, pero la evolución de la cultura institucional es lenta y aún no demuestra un grado de apertura suficiente en este sentido. Es fundamental realizar evaluaciones de calidad en relación con el personal para garantizar que los ascensos y las reasignaciones sean justos y adecuados, de modo que pueda contarse con el talento necesario en el lugar indicado. Sin embargo, el cambio hacia una mentalidad que verdaderamente valore el desempeño podría acelerarse mediante el uso de incentivos más materiales, y las evaluaciones podrían facilitarse con el establecimiento generalizado de metas cuantitativas para los supervisores. También podría considerarse la aplicación de indicadores del desempeño que midan la calidad de las evaluaciones realizadas por los superiores inmediatos.

Desde una perspectiva más general, la estrategia en materia de personal pone de relieve la importancia que otorga el PMA a la gestión anticipada de la fuerza de trabajo. Los costos inherentes a los ajustes derivados de las restricciones financieras son importantes tanto directamente, en términos de tiempo y dinero perdidos, como a más largo plazo, en términos de reducción del nivel de aprendizaje y eficacia. La previsión de las necesidades en lo que concierne a competencias y personal es esencial en vista de que el Programa está diversificando sus operaciones y enfrentando un número cada vez mayor de crisis, al tiempo que su lista de personal de reserva para emergencias está resultando insuficiente. No obstante, las herramientas específicas destinadas a llevar a cabo esa planificación proactiva siguen siendo incompletas; por ejemplo, los exámenes de la estructura de personal son muy heterogéneos, según los países y las direcciones que los realizan, y carecen de supervisión. Además, todavía no se cuenta con un sistema de planificación de la fuerza de trabajo a medio y largo plazo.

La planificación de la fuerza de trabajo también afecta a la cuestión de los empleados contratados a nivel local. El compromiso de fortalecer esta categoría de empleados, ya sean miembros del personal o empleados que no pertenecen a la plantilla, es encomiable y debe alentarse porque los empleados locales constituyen, sin duda, una de las fortalezas del PMA. Sin embargo, no puede haber un cambio en la situación del personal contratado a nivel local mediante contratos de corta duración sin una correcta valoración previa de los costos y beneficios previstos. Los exámenes de la dotación de personal y su estructura resultan de gran ayuda para dicho estudio.

En la misma línea de la valorización del personal nacional, debe considerarse la opción de asignar al personal nacional de categoría profesional los puestos actualmente ocupados por personal internacional, o la posibilidad de crear nuevos puestos para enriquecer sus perspectivas de carrera.

A nivel internacional, los principales desafíos se refieren a la contratación de breve duración. El aumento del número de consultores indudablemente no se da solo en el PMA, pero, de todos modos, plantea la necesidad de redefinir de manera precisa los criterios que determinan cuándo debe utilizarse esta categoría de personal. Si los motivos para contratar consultores se hicieran más transparentes, se podrían distinguir los casos en que se necesita responder a necesidades puntuales de aquellos en que, en realidad, la persona ingresa para desempeñar una función permanente dentro del Programa sin ocupar un puesto de plantilla debido a restricciones financieras. En este último caso, sería deseable —lo que por otro lado es posible— que el proceso de contratación sea transparente y competitivo, en lugar de mantener la situación actual donde el recurso puntual a la contratación de consultores anula

de hecho el requisito de competitividad en el propio proceso de contratación. También se recomienda examinar los salarios de los consultores, ya que un informe interno indicó que el PMA les paga una remuneración muy superior a la del mercado.

II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con nuestra carta de notificación de fecha 31 de octubre de 2016, un equipo de tres auditores externos realizó una misión de auditoría a la Sede del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Roma, entre el 23 y el 27 de enero y entre el 6 y el 10 de febrero de 2017. El objetivo de esta auditoría fue examinar la evolución y la estructura en materia de recursos humanos entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016.
2. La auditoría externa del PMA se encomendó al primer Presidente del Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) de Francia para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022, por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, de conformidad con el Artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA.
3. El mandato del Auditor Externo se especifica en el Artículo XIV del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo de dicho Reglamento, así como en la solicitud de candidaturas para el nombramiento del Auditor Externo. La solicitud de candidaturas junto con la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, en particular su oferta técnica detallada, aprobada por la Junta Ejecutiva, constituyen sus atribuciones.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar los estados financieros del PMA (Artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión del PMA (Artículo 14.4 del Reglamento Financiero).
5. En virtud del Artículo 3.1 del Reglamento Financiero del PMA, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del Programa y rinde cuentas a la Junta al respecto.
6. Se elaboró una carta de contratación con la Directora Ejecutiva en funciones en ese período a fin de asegurar, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, que se entiendan claramente las obligaciones respectivas de la dirección y del Auditor Externo. Además, antes de cada auditoría, el Auditor Externo comunica a la Secretaría el ámbito de aplicación de las actividades que llevará a cabo.
7. El presente informe se incluyó en el plan de trabajo anual del Auditor Externo presentado a la Junta Ejecutiva en su segundo período de sesiones ordinario de noviembre de 2016, que estableció las auditorías que habrían de realizarse entre julio de 2016 y junio de 2017. De conformidad con sus atribuciones, cada año el Auditor Externo debe elaborar un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, también denominados “informes de auditoría de los resultados” (que se presentan a la Junta para examen) y 10 cartas sobre asuntos de gestión que se elaboran después de las visitas a las oficinas externas (algunos despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo también examina el proyecto de informe anual sobre la aplicación de las recomendaciones por él formuladas que la Secretaría presenta a la Junta para examen.
8. La auditoría de los cambios y la estructura en materia de recursos humanos se realizó de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre auditorías operacionales y de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales anexas al mismo. Estas normas exigen que el Auditor Externo cumpla las normas deontológicas pertinentes, ejerza su juicio profesional y adopte un enfoque crítico durante toda la auditoría.

9. Mediante las visitas simultáneas sobre el terreno, principalmente a las oficinas en los países y los despachos regionales¹, se examinó básicamente el rigor de su gestión en cada caso, aunque las actividades de auditoría también contribuyeron a la preparación del presente informe.

10. Los objetivos primordiales de la auditoría fueron:

- determinar en qué medida la gestión se ajustaba a los principios de economía, eficiencia y eficacia y si podían realizarse mejoras, y
- establecer si las actividades, transacciones e información, en todos sus aspectos significativos, cumplían lo dispuesto en los textos fundamentales del PMA.

11. Todas las observaciones y recomendaciones se analizaron con el personal correspondiente, en particular la Dirección de Recursos Humanos (HRM). El 10 de febrero de 2017 se celebró una reunión final de cierre de la auditoría con la Directora de Recursos Humanos y su Director Adjunto.

12. En las auditorías realizadas con arreglo a las normas internacionales, las operaciones y el cumplimiento se examinan en función de criterios apropiados y se analizan las causas de las posibles desviaciones respecto de dichos criterios. La finalidad es responder a las principales preguntas de auditoría y recomendar mejoras. La primera etapa consiste en establecer el tema de estudio, lo que a su vez determina qué información, condiciones o actividades habrán de evaluarse, y puede adoptar diversas formas y tener distintas características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para que resulte adecuado, el tema de estudio debe poder definirse de modo que se mida sistemáticamente en función de los criterios establecidos, y ser objeto de procedimientos destinados a recabar elementos probatorios suficientes y apropiados que sirvan de fundamento al dictamen o la conclusión de auditoría².

13. En el marco de la auditoría de los cambios y la estructura en materia de recursos humanos en el PMA, el Auditor Externo examinó, en particular:

- la labor de seguimiento de la auditoría externa anterior (WFP/EB.A/2012/6-F/1), de fecha 3 de mayo de 2012;
- la aplicación de la estrategia en materia de recursos humanos (WFP/EB.2/2014/4-B), de septiembre de 2014³, y
- el desarrollo y la sostenibilidad de la política de recursos humanos del PMA entre 2012 y 2016.

¹ Los despachos regionales de Bangkok y Dakar, las oficinas del PMA en Bruselas, Copenhague, Londres, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Etiopía, Myanmar, Pakistán, República Centroafricana y República Democrática Popular Lao.

² ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

³ Actualizada mediante el documento WFP/EB.1/2016/4-E de febrero de 2016 y complementada por la estrategia funcional sobre recursos humanos del PMA.

III. LISTA DE RECOMENDACIONES

14. Las recomendaciones se clasifican por orden de prioridad:

- **prioridad 1** - asuntos esenciales que requieren la atención inmediata de la dirección;
- **prioridad 2** - temas de control menos urgentes que debe abordar la dirección, y
- **prioridad 3** - temas señalados a la atención de la dirección en relación con los cuales los controles podrían mejorarse.

Ámbito	Prioridad	Recomendación
Criterios de contratación	1	Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que, con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección (DCI) de las Naciones Unidas, se aclaren los criterios aplicables a la contratación de las distintas categorías de empleados, a fin de ajustar a la realidad los principios declarados.
Nivel de remuneración	1	Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda que se reexaminen exhaustivamente las remuneraciones que se aplican a la hora de contratar consultores nuevos para ajustarlas en mayor medida a las prácticas de mercado, manteniéndolas incluso ligeramente por encima de estas para atraer a los mejores candidatos.
Gestión de la nómina	3	Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se realice de forma periódica —por ejemplo, trimestralmente— una síntesis de los principales componentes de toda la nómina financiada por el PMA.
Examen de la fuerza de trabajo	2	Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda: a) que la Sede y los despachos regionales ejerzan una mayor supervisión sobre los exámenes de la dotación de personal y su estructura, en especial para reducir la marcada heterogeneidad de los medios disponibles en materia de gestión de los recursos humanos sobre el terreno, y b) que todas las oficinas en los países y los despachos regionales realicen sistemáticamente exámenes de este tipo cada dos o tres años, y que sobre la base de estos se formule un plan de acción concreto, con un calendario preciso.
Gestión anticipada de la fuerza de trabajo	2	Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se establezca un marco para la gestión anticipada de la fuerza de trabajo y las competencias, que esté estrechamente vinculado a los exámenes de la dotación de personal y su estructura a nivel local.
Contratación de consultores	1	Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que se establezca un procedimiento para contratar a los consultores que incluya —salvo en el caso de excepciones motivadas por una auténtica situación de urgencia y formalmente autorizadas— la solicitud abierta de candidaturas y un proceso de selección efectivamente competitivo.

Expedientes de contratación	2	Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que se garantice que los expedientes de contratación contengan todos los documentos que habrán de verificarse para garantizar el cumplimiento de los procedimientos y su calidad.
Evaluación de la actuación profesional	3	Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que se realice un análisis a medio plazo de la posibilidad de introducir un sistema de remuneración parcial vinculada al desempeño, aplicable al personal directivo.
Evaluación de la actuación profesional	2	Recomendación 9. Para fortalecer la cultura de evaluación del desempeño entre los empleados del PMA, el Auditor Externo recomienda que se prosiga la labor de comunicación y sensibilización a este respecto, en particular entre los supervisores directos, para estimularlos a llevar adelante este procedimiento de evaluación de modo eficaz. Podría considerarse a este propósito el uso de indicadores del desempeño para medir la calidad de las evaluaciones realizadas por los supervisores directos.
Evaluación de la actuación profesional	2	Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda que se someta a auditoría interna periódicamente una muestra de las evaluaciones de la actuación profesional y mejora de las competencias (PACE), para que la Dirección de Recursos Humanos pueda efectuar un seguimiento en mayor medida cualitativo y determinar más eficazmente qué esferas requieren mejoras.
Despliegues en emergencias	2	Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que se finalice rápidamente el proyecto de crear una lista de personal directivo de reserva para diversificar las categorías de empleados desplegados sobre el terreno y garantizar de este modo la eficacia de las operaciones de emergencia.
Cambio en la situación contractual	2	Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda que todo cambio en la situación contractual de un número importante de empleados en una oficina en el país esté condicionado a que se realice un análisis previo, riguroso y prudente de los posibles costos adicionales generados y de su modalidad de financiación.
Personal nacional de categoría profesional	2	Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda que se pida a los directores de las oficinas en los países que durante los exámenes de la dotación de personal y su estructura consideren la posibilidad de asignar algunos puestos internacionales al personal nacional de categoría profesional.
Personal nacional de categoría profesional	3	Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda que se estudie la posibilidad de mejorar la pirámide de niveles del personal nacional de categoría profesional financiando la creación de puestos adicionales en niveles superiores mediante la supresión de puestos internacionales de categoría profesional de nivel equivalente.

IV. INTRODUCCIÓN: LA ESTRATEGIA EN MATERIA DE PERSONAL

15. En el marco de un entorno inestable caracterizado por la proliferación de crisis humanitarias y la constantemente creciente competencia por la financiación, el PMA se propone permanecer en estado de movilización permanente⁴ para alcanzar sus Objetivos Estratégicos y hacer más, para más gente, con menos⁵, sin dejar de garantizar una transparencia total. Su cometido fundamental (luchar contra el hambre en todo el mundo) sigue siendo el mismo, pero sus métodos de trabajo deben cambiar en función del énfasis puesto en la asistencia alimentaria y de las metas a largo plazo vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Teniendo en cuenta estos desafíos, en los últimos años la dirección ha puesto en marcha varias iniciativas en las que los recursos humanos, descritos como “la mayor fortaleza del PMA”⁶, desempeñan una función preponderante.

16. Si bien la fuerza de trabajo del PMA es fundamental para que este logre su cometido, en el marco de la gestión de los recursos humanos surge una serie de desafíos. Los costos relativos a los empleados (770,6 millones de dólares EE.UU. en 2015⁷) representan uno de los principales gastos del Programa; el número de empleados ha aumentado un 60 % desde 2002⁸ hasta superar los 15.000 en un total de más de 80 países. A finales de 2016, el 62,6 % de la fuerza de trabajo no tenía estatus de “personal” y, al mismo tiempo, las diferencias en las condiciones contractuales entre los empleados contratados a nivel local (86 % de la fuerza de trabajo a fin de 2016⁹) podían generar dificultades. En virtud de la estructura descentralizada del PMA, una parte de la gestión de los recursos humanos se delega en los despachos regionales y las oficinas en los países, lo que requiere una definición clara del reparto de responsabilidades entre la Sede y el terreno.

17. Coincidiendo con estas observaciones, varios estudios¹⁰ han subrayado las principales deficiencias estructurales que representan una amenaza para el personal del PMA y su gestión. Esos riesgos pueden resumirse como se indica a continuación.

⁴ “El PMA tiene que seguir evolucionando, cambiando y mejorando para atender y superar todos los nuevos desafíos y lograr el objetivo del Hambre Cero”, *Informe resumido del examen de la iniciativa de fortalecimiento institucional encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad*.

⁵ Prahalad, C. K. y Mashelkar, R. A. 2010. *Innovation's Holy Grail*. *Harvard Business Review*, julio de 2010, en la Estrategia del PMA en materia de personal (WFP/EB.2/2014/4-B).

⁶ Estrategia del PMA en materia de personal (WFP/EB.2/2014/4-B).

⁷ Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) (WFP/EB.A/2016/6 (A, B, C, D, E, F, G, H, I, J)/2; WFP/EB.A/2016/5-C/2), junio de 2016.

⁸ Informe anual del PMA sobre Recursos Humanos.

⁹ Auditoría interna de la gestión de los recursos humanos en las oficinas en los países (Informe AR/16/15), diciembre de 2016, pág. 3.

¹⁰ Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los recursos humanos (WFP/EB.A/2012/6-F/1) del 3 de mayo de 2012; evaluación de los riesgos asociados con el Plan Estratégico para 2017-2021 (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2*) aprobado en noviembre de 2016; registro de riesgos institucionales del PMA (versión de octubre de 2016); informes del auditor interno (véase el informe AR/16/15 sobre la gestión de los recursos humanos en las oficinas en los países, elaborado en diciembre de 2016).

Resumen de los principales riesgos para los recursos humanos del PMA
y su gestión

- 1) **Planificación de la fuerza de trabajo reactiva más bien que proactiva** → las competencias no se corresponden con las necesidades
- 2) **Dependencia de los contratos de corta duración** → falta de compromiso de la fuerza de trabajo, escaso desarrollo de competencias
- 3) **Falta de transparencia en la contratación y la reasignación** → deterioro del entorno social
- 4) **Valorización insuficiente del desempeño en las evaluaciones** → ineficacia
- 5) **Necesidad de mejorar la política de capacitación** → desempeño insuficiente, falta de previsión de las necesidades futuras
- 6) **Control insuficiente de las facultades de contratación local** → contratación no óptima ni equitativa
- 7) **Aumento de las crisis humanitarias** → capacidad de despliegue insuficiente
- 8) **Falta de rigor en la gestión de los recursos humanos sobre el terreno** → amenaza para la eficacia presente y futura
- 9) **Desfase entre las competencias existentes y las nuevas necesidades** → ineficiencia
- 10) **Desfase entre las capacidades disponibles y las necesidades futuras** → divergencia entre la estrategia del PMA y los recursos humanos
- 11) **Posible falta de competitividad en el mercado laboral** → oferta poco atractiva para los mejores candidatos

18. En vista de la importancia de los recursos humanos y para mitigar los riesgos conexos, en septiembre de 2014 el PMA publicó su estrategia en materia de personal¹¹. La finalidad de la estrategia es promover la valorización de los empleados, lograr su compromiso y recompensarlos para que puedan llevar adelante su cometido de combatir el hambre en el mundo de forma eficaz y eficiente, preparándolos al mismo tiempo para que alcancen los objetivos a largo plazo. Esto comprende la alineación de los recursos humanos con el Plan Estratégico para 2014-2017.

19. La estrategia consta de cuatro imperativos que dan lugar a 11 iniciativas, divididas en acciones. La ejecución de las 11 iniciativas prioritarias está prevista entre 2014 y 2016, con un gasto que se extiende hasta 2017. Se estimó que los costos durante estos cuatro años ascenderían a 17,3 millones de dólares¹².

20. La Estrategia en materia de personal estableció los cuatro imperativos siguientes:

- “reforzar la cultura del desempeño”: incorporar los valores y comportamientos del PMA y actualizar la gestión del desempeño a fin de reconocer y recompensar la buena actuación profesional, definir los criterios de éxito y exigir una rendición de cuentas individual;

¹¹ WFP/EB.2/2014/4-B.

¹² Estrategia del PMA en materia de personal (WFP/EB.2/2014/4-B), Figura 3.

- “aumentar la reserva de talento del PMA”: elaborar marcos de promoción profesional y ofrecer oportunidades de aprendizaje y crecimiento para que el PMA sea un lugar de trabajo atractivo;
- “reorientar la atención”: convertir el nivel nacional en el principal foco de atención del PMA y definir proyectos a largo plazo para asegurar que el personal nacional, que constituye el 82 % de la fuerza de trabajo del Programa, esté motivado y tenga oportunidades de seguir desarrollando sus capacidades a fin de responder a las necesidades institucionales de carácter operacional y estratégico; y
- “formar jefes de alto desempeño”: movilizar al personal directivo de categoría superior, desarrollar las capacidades de liderazgo y gestión para obtener resultados acordes con los Objetivos Estratégicos del PMA, y responsabilizar al personal directivo superior.

21. En 2015, se publicó una estrategia específica para la función de los recursos humanos con el fin de determinar cómo contribuiría la HRM a la consecución de los objetivos de la estrategia en materia de personal. Dicha estrategia funcional se formuló con el propósito de generar un cambio en la HRM, de modo que esta dejara de ser una dirección consumida por las tareas administrativas (que insumían 80 % del tiempo) y pudiera oficiar de asociado estratégico para las oficinas sobre el terreno y todas las direcciones.

22. La aplicación de la estrategia en materia de personal posibilitó que el PMA y la HRM dieran lugar a una serie de realizaciones. En el Informe Anual de las Realizaciones de 2015¹³ se señaló que el Programa había logrado importantes avances en la gestión de los recursos humanos. Los primeros dos resultados de gestión (competencias y cultura) se evaluaron positivamente, mientras que con respecto a los dos últimos se presentó una opinión con más reservas debido a la falta de mediciones adecuadas. Este progreso general pudo apreciarse en los resultados de la Encuesta mundial al personal de 2015, que reflejaron un aumento general del 7 % en los indicadores en comparación con 2012, y mejoras en el 92 % de las preguntas planteadas. La participación en la encuesta creció en un 26 % (respondió al cuestionario el 70 % de los 14.490 empleados). No obstante, en los resultados deben tomarse en cuenta las disparidades en la tasa de respuesta entre las distintas oficinas y direcciones.

23. En el siguiente cuadro se resumen las medidas adoptadas en virtud de la estrategia en materia de personal que según el Auditor Externo se refieren a los principales riesgos vinculados a estos.

¹³ WFP/EB.A/2016/4.

Cuadro 1. Cómo se hace frente a los principales riesgos en la estrategia en materia de personal

	I - Reforzar la cultura del desempeño	II - Aumentar la reserva de talento del PMA	III - Reorientar la atención	IV - Formar jefes de alto desempeño
1) Planificación de la fuerza de trabajo reactiva más bien que proactiva		Marco de promoción de las perspectivas de carrera Examen de los perfiles de los puestos	Marco de promoción de las perspectivas de carrera Examen de los perfiles de los puestos Directrices para los exámenes de la dotación de personal y su estructura	
2) Dependencia de la contratación de corta duración				
3) Falta de transparencia en la contratación y las reasignaciones	Fortalecimiento del proceso de ascenso y reasignación del personal de contratación internacional Examen de los perfiles de los puestos		Marco de promoción de las perspectivas de carrera Examen de los perfiles de los puestos	Fortalecimiento del proceso de ascenso del personal de contratación internacional
4) Atención insuficiente al desempeño en las evaluaciones	Mejora del sistema PACE Revisión del marco sobre desempeño insatisfactorio	Mejora del sistema PACE	Homogeneización del marco de gestión del desempeño	Examen integral (de 360°) del Comité Directivo Superior
5) Necesidad de mejorar la política de capacitación		Mejora y uso generalizado del Sistema de gestión del aprendizaje (LMS)	Mejora y uso generalizado del LMS Cursos de idioma en línea	
6) Control insuficiente de la adopción de decisiones relativas a la contratación local		Estrategia en materia de diversidad e integración Estrategia en materia de género	Estrategia en materia de diversidad e integración Directrices para los exámenes de la dotación de personal y su estructura	
7) Aumento de crisis humanitarias		Lista de personal de reserva para emergencias		

8) Falta de rigor en la gestión de los recursos humanos sobre el terreno			Directrices para los exámenes de la dotación de personal y su estructura	
9) Desfase entre las competencias existentes y las nuevas necesidades		Programa INSPIRE Programa “Liderazgo para alcanzar el objetivo del Hambre Cero” Contratación en línea	Programa “Liderazgo para alcanzar el objetivo del Hambre Cero”	Programa INSPIRE Programa “Liderazgo para alcanzar el objetivo del Hambre Cero” Examen integral (de 360°) del Comité Directivo Superior
10) Desfase entre las capacidades disponibles y las necesidades futuras	Creación de una reserva de talento	Creación de una reserva de talento Contratación en línea Programa INSPIRE Programa de oficiales profesionales subalternos	Mejora y uso generalizado del LMS	Creación de una reserva de talento Programa de oficiales profesionales subalternos
11) Posible falta de competitividad en el mercado laboral	Cuatro esferas de gestión de las capacidades básicas	Propuesta de valores para los empleados Marco de promoción de las perspectivas de carrera	Proyecto de transferencia de los contratos del personal de contratación local Dirección de Bienestar del Personal	

Fuente: Auditor Externo, según su análisis de riesgos y la estrategia en materia de personal.

V. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

1. Seguimiento de las recomendaciones anteriores

1.1. Recomendaciones del Auditor Externo

24. Al examinar el estado de aplicación de las recomendaciones anteriores del Auditor Externo todavía no aplicadas¹⁴, observamos que se habían puesto en práctica 14 de las 15 recomendaciones formuladas, como se indica en el cuadro que figura en un anexo¹⁵.

25. Tomamos en cuenta el proyecto de informe¹⁶ de la Secretaría del PMA sobre la aplicación de las recomendaciones anteriores desde el último período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva. Si bien 14 de las 15 recomendaciones formuladas se han aplicado, consideramos que algunas de ellas podrían profundizarse, como se indica en la columna de la derecha del cuadro que figura en el Anexo 1.

1.2. Seguimiento de las recomendaciones prioritarias

26. Una de las recomendaciones formuladas por el Auditor Externo en 2012 se refiere a la necesidad de establecer indicadores del desempeño para medir la gestión de los recursos humanos en las oficinas en los países. Esta es la única recomendación no aplicada formalmente hasta la fecha.

1.3. Observaciones de las auditorías internas

27. Se tomaron en cuenta los informes de las auditorías internas recientes, en particular el titulado “Auditoría interna de la gestión de los recursos humanos en las oficinas en los países”, elaborado en diciembre de 2016¹⁷.

2. Fuerza de trabajo

2.1. Fuerza de trabajo total

28. Al 31 de diciembre de 2016, el PMA empleaba a 15.625 personas; 3.294 (21,1 %) mediante contratación internacional y 12.331 (78,9 %) mediante contratación local¹⁸. La fuerza de trabajo total aumentó de 13.808 empleados en 2012 a 15.625 en diciembre de 2016, es decir, en un 13,2 %.

29. Entre 2012 y 2016 el número de funcionarios titulares de contratos internacionales aumentó en un 34,9 %, debido principalmente a la contratación de consultores, cuyo número creció de 656 a 1.417 y, en menor medida, a causa de la incorporación de pasantes, cuyo número aumentó de 48 a 141. Por el contrario, el número de miembros del personal

¹⁴ WFP/EB.A/2012/6-F/1.

¹⁵ Véase el Anexo 1. Resumen de la aplicación de las recomendaciones del informe de auditoría en materia de recursos humanos anterior.

¹⁶ En ese informe se exponen los progresos realizados por el PMA en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Auditor Externo en sus informes a la Junta. El documento contiene las recomendaciones cuya aplicación no estaba ultimada al momento de celebrarse el período de sesiones anual de 2016 de la Junta (WFP/EB.A/2016/6-H/1).

¹⁷ Oficina del Inspector General, informe de auditoría interna AR/16/15.

¹⁸ Véase el Anexo 2 - Categorías de personal.

internacional de categoría profesional se mantiene prácticamente estable (un aumento del 1,2 %).

30. El marcado incremento del número de consultores, que supera con creces el aumento combinado del personal internacional de categoría profesional y el personal de contratación nacional, no refleja —al menos para el personal directivo— la ambición del PMA de ofrecer posibilidades de carrera a largo plazo a sus empleados, ya que los consultores son contratados por períodos breves.

31. El número de contrataciones locales se incrementó en 964 (8,5 %). Las principales variaciones se refieren a los miembros del personal de servicios generales (709 miembros más, es decir, un aumento del 29 %) y a los titulares de contratos relativos a acuerdos de servicios especiales (231 personas contratadas más). Por el contrario, el número de los titulares de contratos de servicios cayó de 6.244 a 5.776 (una disminución del 7,5 %). El número de oficiales nacionales de categoría profesional creció un 45,4 %, es decir, a una tasa considerablemente mayor que la correspondiente a todos los tipos de contratos locales considerados en conjunto, pero en 2016 este personal solo representaba el 7,5 % del personal contratado a nivel local.

32. En cuanto a los empleados de contratación local, se observó una tendencia a la consolidación de los puestos. Puede observarse que la reducción del número de los titulares de contratos de servicio (377) es ligeramente superior al aumento del número de los titulares de acuerdos de servicios especiales (313), mientras que por otra parte el número de los miembros del personal nacional de categoría profesional y del personal de servicios generales aumentó en 290 y 670, respectivamente, de lo cual se puede deducir el aumento del número de miembros del personal de servicios generales contratado temporalmente (39).

33. En resumen, el incremento del número de titulares de contratos internacionales de breves duración va de la mano de una tendencia, aunque limitada, a la consolidación de la situación contractual del personal contratado a nivel local.

Cuadro 2. Cambios en la fuerza de trabajo por categoría, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Personal de contratación internacional					
Personal internacional de categoría profesional	1 401	1 336	1 376	1 398	1 418
Personal internacional de categoría profesional (contratado por períodos breves)	140	155	183	164	173
Oficiales profesionales subalternos	47	45	52	49	50
Consultores	656	777	1 036	1 197	1 417
Voluntarios de las Naciones Unidas	126	123	118	90	90
Becarios	23	13	30	21	5
Pasantes	48	75	80	175	141
Total parcial	2 441	2 524	2 875	3 094	3 294
Personal de contratación local					
Personal nacional de categoría profesional	639	745	766	820	929
Personal de servicios generales	388	376	373	366	355
Personal de servicios generales (contratado temporalmente)	88	95	118	130	127
Personal de servicios generales, sobre el terreno	2 411	2 618	2 767	2 919	3 114
Titulares de contratos de servicios (categoría profesional)	205	232	252	273	296
Titulares de contratos de servicios (servicios generales)	6 244	6 184	5 781	5 947	5 776
Titulares de acuerdos de servicios especiales, Sede	2	10	10	8	6
Titulares de acuerdos de servicios especiales sobre el terreno (categoría profesional)	138	114	190	221	216
Titulares de acuerdos de servicios especiales sobre el terreno (servicios generales)	1181	942	1424	1348	1412
Voluntarios del PMA	71	55	78	107	100
Total parcial	11 367	11 371	11 759	12 139	12 331
Total general	13 808	13 895	14 634	15 233	15 625

Fuente: HRM (PMA).

34. La duración media del servicio se ha incrementado en casi todas las principales categorías, incluidas las contrataciones de duración breve por medio de la renovación de los contratos, a saber:

- personal de contratación internacional (nombramiento de duración indefinida, nombramiento continuo, contrato de plazo fijo): 9,5 años a finales de 2016 (mientras la duración media para el período 2012-2016 era de 7,9 años);
- personal nacional de categoría profesional (contrato de plazo fijo): 4,3 años frente a 3,7 años;
- servicios generales en la Sede (contrato de plazo fijo): 11,6 años frente a 9,5 años);
- personal de servicios generales sobre el terreno (contrato de plazo fijo): 4,8 años frente a 4,1 años, y
- consultores: 2,2 años frente a 1,6 años.

2.2. Proporción de consultores en la fuerza de trabajo

35. Como se observa en el cuadro anterior, el número de consultores que trabajan en el PMA creció a más del doble en cuatro años, pasando de 656 a 1.417. Ahora hay tantos consultores como personal internacional de categoría profesional. La proporción de consultores en la fuerza de trabajo contratada a nivel internacional aumentó del 27 % al 43 %, mientras que la

proporción del personal internacional se redujo del 65 % al 50 %. Esta tendencia es aún más marcada en la Sede¹⁹, donde en 2016 los consultores representaban más de la mitad (52 %) de los empleados de contratación internacional y el personal internacional solo el 41 % del total de esta categoría de empleados.

36. En el informe²⁰ de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas correspondiente a 2014 se señala que el uso de “personal que no es de plantilla” es generalizado en el sistema de las Naciones Unidas, pero se considera que, al crear dos categorías de personal para realizar funciones idénticas, las organizaciones están contraviniendo las buenas prácticas de la legislación laboral internacional y “se enfrentan al riesgo de pérdida de reputación, tasas elevadas de movimiento del personal, falta de personal estable y motivado, así como al posible aumento de problemas legales debido al empleo inadecuado de personal que no es de plantilla”.

37. En el informe se recomienda que el personal directivo de estas organizaciones vuelva a examinar sus políticas y clarifique los criterios para distinguir las funciones del personal de plantilla y del que no es de plantilla.

38. Los criterios citados frecuentemente para justificar el empleo de personal que no es de plantilla son la necesidad de contar con especialistas por períodos breves y el hecho de tener que hacer frente a períodos de actividad pico.

39. El mayor número de situaciones de emergencia que ha enfrentado el PMA en los últimos años puede explicar el aumento de las necesidades inmediatas, debido en particular al aumento del número de crisis de nivel 3 que requieren el despliegue rápido de recursos adicionales.

40. No obstante, la tendencia a recurrir a estos especialistas durante períodos prolongados pone de relieve que sus conocimientos no se necesitan solo en las situaciones a corto plazo.

41. El Manual de recursos humanos estipula que los consultores pueden emplearse por un máximo de 11 meses, renovables tras una interrupción de un mes, y por un período total máximo de 44 meses. Según surge de la información facilitada por el PMA, la duración media de un puesto de consultor es de 2,2 años. Sin embargo, en ocasiones el empleo de un mismo consultor puede extenderse durante un período mucho mayor, constatación confirmada por el análisis de una muestra de expedientes individuales de consultores (véase a continuación).

42. La situación es aún más marcada en Roma, donde al 31 de diciembre de 2016 los consultores representaban el 39 % del personal de la Sede, es decir, 657 personas de un total de 1.686. Algunas funciones de dirección superior se asignan a consultores aunque se trata de cargos que, por su naturaleza, deben mantenerse independientemente de las variaciones en la fuerza de trabajo total.

43. No obstante, en la Sede, las estructuras y los recursos, en principio, se encuentran menos sujetos a variaciones repentinas que en las oficinas en los países, que en ocasiones deben ampliar o reducir rápidamente su fuerza de trabajo en función de las crisis que han de afrontar.

44. Los entrevistados plantearon al Auditor Externo que esto sucede por las causas que se exponen a continuación.

¹⁹ Incluidas las oficinas de enlace.

²⁰ Empleo de personal que no es de plantilla y modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas - Estudios monográficos por países: República Democrática del Congo, Haití e India (JIU/REP/2014/8).

- Los Estados Miembros no desean aumentar el personal internacional de categoría profesional, sino que prefieren que el PMA contrate con cargo a su presupuesto operativo a otras categorías de personal.
- Aunque están mejorando, los procedimientos para la contratación de personal internacional de categoría profesional siguen siendo largos. En 2015 se tardaba, en promedio, 192 días entre la aprobación de una contratación externa y la aprobación del candidato elegido; esto sin incluir ni el tiempo transcurrido desde la solicitud inicial de la dependencia que pide la contratación ni el tiempo necesario para que el candidato seleccionado asuma sus funciones, que puede ser prolongado si la persona debe dar un preaviso a su empleador anterior.
- Con los contratos de duración muy limitada es más fácil reducir, cuando es necesario, el número de empleados que con el personal de contratación internacional. En este último caso, la supresión de un puesto o incluso la separación del cargo por desempeño insuficiente requieren razones muy imperiosas y pueden dar lugar a procesos de apelación largos y difíciles²¹. Por lo tanto, estos procedimientos constituyen excepciones muy raras.
- Los contratistas no reciben todos los beneficios de que goza el personal internacional de categoría profesional, ni reciben ajustes por cambios en el costo de vida, lo que, en la mayoría de los casos, hace que en general su contratación resulte menos onerosa (véase el estudio que figura a continuación).

45. En la práctica, hay un desfase considerable entre:

- los principios en virtud de los cuales los puestos permanentes deberían ser ocupados por oficiales permanentes de las Naciones Unidas, mientras que los puestos claramente temporales deberían ser ocupados por personas empleadas de manera temporal, y
- la realidad, que indica que por algunas o todas las razones antes mencionadas, se contrata a personas durante períodos breves o como consultores para ocupar puestos permanentes.

46. Este problema no se observa solamente en el PMA sino que afecta a muchos organismos.

47. Es necesario profundizar en la reflexión sobre este tema para reducir el desfase entre los principios y la realidad, ya sea dejando de recurrir (si es que resulta posible, al menos desde el punto de vista financiero) a contratos de carácter temporal para misiones de larga duración, o aclarando los principios aplicables, mediante la introducción de una distinción aceptada entre las distintas categorías del personal que puede emplearse para desempeñar funciones del mismo tipo.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que, con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección (DCI) de las Naciones Unidas, se aclaren los criterios aplicables a la contratación de las distintas categorías de empleados, a fin de ajustar a la realidad los principios declarados.

3. Sostenibilidad de los costos de personal

²¹ El examen de una importante muestra de decisiones del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) demuestra que, normalmente, pueden pasar cinco años o más entre que una organización toma una medida y el Tribunal dicta una sentencia final. Véanse, por ejemplo, las sentencias 3757 (febrero de 2017), 3725 (octubre de 2016) o 3723 (noviembre de 2016).

3.1. Avances generales

48. En 2016, los costos de personal totales del PMA ascendieron a 716 millones de dólares²², incluidos los gastos financiados con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) y los costos de apoyo directo sufragados con cargo a los programas.

Cuadro 3. Costos de personal (en millones de dólares)

	2012	2013	2014	2015	2016	Cambios entre 2016 y 2012
Sueldos y prestaciones	541	566	589	597	628	+16,1%
Otras prestaciones/incentivos	47	46	49	52	46	-2,3%
Gastos anuales por beneficios de personal a largo plazo	36	34	121	37	42	+16,7%
Total	624	647	760	686	716	+14,7%

Fuente: HRM (PMA).

49. El gasto total aumentó un 14,7 % en cuatro años, lo que representa un incremento medio ligeramente superior al 3,6 % por año. En cuatro años, el crecimiento de los costos de personal ha sido mucho más lento que el del presupuesto total del Programa, que aumentó un 38,5 % (de 4.044 millones de dólares a 5.600 millones de dólares). Por lo tanto, la proporción del presupuesto destinada a los costos de personal ha disminuido del 15,4 % al 12,8 %.

50. Aun con un presupuesto provisional reducido para 2017, de 5.200 millones de dólares, con arreglo al supuesto aplicado al momento de realizarse la auditoría, la proporción destinada a los costos de personal, que se mantuvo inalterada en términos absolutos (716 millones de dólares), representaría igualmente una reducción y se ubicaría en el 13,8 % del presupuesto²³.

51. Por consiguiente, si bien la financiación sigue siendo aleatoria, en la medida en que se basa por definición en contribuciones voluntarias, **durante el período objeto de examen, los costos de personal, a pesar de haber sufrido un marcado incremento, no afectaron al equilibrio presupuestario del PMA gracias al fuerte aumento de los recursos en general.**

3.2. Costo por empleado

52. No es fácil calcular los costos con respecto al número de empleados dado que las cifras de personal corresponden o bien al número de empleados presentes al 31 de diciembre, o bien al número total de los que han percibido una remuneración, aun por un solo mes,

²²Sin contar los gastos de viaje del personal de categoría profesional. Según los estados financieros, incluyendo esos gastos, los costos de personal correspondientes a 2016 totalizan 826,4 millones de dólares.

²³ Cabe destacar que el cálculo de los beneficios a largo plazo del personal se ve considerablemente afectado por la tasa de descuento aplicada, que actualmente es baja. Una revisión importante a la baja de esta tasa reduciría el costo de estos beneficios. Sin embargo, dado que representan una proporción relativamente baja del total, no se pondría en duda el análisis general.

durante el año. No hay ninguna medición de la fuerza de trabajo en equivalente a personal a tiempo completo.

53. Como cálculo aproximado, en el siguiente cuadro se indica la evolución de la proporción de los costos de personal en relación con el número de empleados al 31 de diciembre de cada año.

Cuadro 4. Costo medio del personal por empleado

	2012	2013	2014	2015	2016
Gastos por concepto de dotación de personal (<i>en millones de dólares</i>) (1)	624	647	760	686	716
Cifras de personal al 31 de diciembre (2)	13 808	13 895	14 634	15 233	15 625
Costo medio por persona en dólares (<i>en dólares</i>) (1)/(2)	45 191	46 563	51 933	45 033	45 824

Fuente: HRM (PMA).

54. El costo aproximado por persona aumentó de 45.191 dólares a 45.824 dólares en cuatro años, es decir, un incremento total de 1,4 %.

55. Este ligero aumento podría atribuirse a que se mantuvieron estables las cifras relativas al personal internacional, que es el más oneroso, y aumentó la proporción de consultores y personal nacional de categoría profesional.

56. Es así que la principal partida de gastos de personal —en este caso, los sueldos y las prestaciones del personal internacional (incluidos los contratos de duración breve)— se mantuvo estable o incluso se redujo levemente durante el período, pasando de 275 millones de dólares a 274 millones de dólares.

3.3. Examen especial de la situación de los consultores

57. En el período objeto de análisis, el costo de los sueldos y las prestaciones de los consultores se duplicó y pasó de 40,3 millones de dólares a 78 millones de dólares, mientras que la proporción correspondiente a los consultores en otras categorías de gastos es muy baja²⁴.

58. El PMA remunera actualmente a sus consultores aplicando las tasas definidas en 2009. Dichas tasas, que el Programa considera insuficiente para dotarse de las competencias necesarias en algunas esferas, han sido examinadas recientemente por la HRM, que ha propuesto adoptar otras nuevas, que en la fecha de conclusión de la auditoría no habían sido aceptadas por la dirección. La revisión de las tasas se ha realizado teniendo en cuenta las tasas definidas por otros organismos que han ajustado en 2013 el nivel de retribución de los consultores contratados.

59. En el informe de fecha 5 de enero de 2017 elaborado por Korn Ferry por encargo del PMA, que no era público al momento de realizarse la auditoría, se comparan las tasas previstas por el PMA con las tasas del mercado, lo que revela que la remuneración de los consultores del Programa parece ser considerablemente superior a las tasa del mercado para

²⁴ En 2016, el rubro “viajes y otros incentivos” para consultores fue de 0,1 millón de dólares, al tiempo que, al 31 de diciembre, para aproximadamente el mismo número de miembros del “personal internacional” la cifra fue de 30 millones de dólares.

la mayor parte de las categorías y países (especialmente en Italia, donde se encuentra la mayoría de los consultores).

60. Así pues, en el informe se muestra que, en el caso de la Sede, la remuneración total después de impuestos supera, según las categorías, la mediana del mercado laboral en un porcentaje de entre el 27 % y el 119 %. Se informa de que también en otros países, aparte de Italia, se observan disparidades similares o superiores (excluyendo a los países que ofrecen las remuneraciones más elevadas). Los desfases menos marcados se refieren al personal directivo superior.

61. En el informe se indica asimismo que las retribuciones que la mayor parte de las organizaciones sin fines de lucro suelen pagar a su personal son inferiores a las tasas de mercado, colocándose entre el primer cuartil y la mediana de las remuneraciones. Aunque parece legítimo retribuir ligeramente más a un empleado titular de un contrato de breve duración, cabe observar en el informe que una práctica de este tipo podría resultar suficiente para atraer a candidatos adecuados para los puestos y permitiría ahorrar entre 30.000 dólares y 60.000 dólares por consultor al año con respecto a las tasas previstas, lo que equivale a casi tres cuartos del costo correspondiente.

62. Tomando como supuesto el extremo inferior de este rango —30.000 dólares por consultor—, los ahorros correspondientes a 1.417 personas superarían los 45 millones de dólares.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda que se reexaminen exhaustivamente las remuneraciones que se aplican a la hora de contratar consultores nuevos para ajustarlas en mayor medida a las prácticas de mercado, manteniéndolas incluso ligeramente por encima de estas para atraer a los mejores candidatos.

3.4. Administración de la nómina

63. La administración de la nómina se divide entre:

- el servicio de nómina de la Sede en Roma para el personal internacional de categoría profesional, el personal de servicios generales de la Sede, el personal de las oficinas de enlace, los consultores y los pocos titulares de acuerdos de servicios especiales en la Sede;
- el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el personal de contratación local de plazo fijo (personal nacional de categoría profesional y personal de servicios generales), y
- las oficinas sobre el terreno para el personal de contratación temporal (titulares de contratos de servicios y acuerdos de servicios especiales y trabajadores temporeros).

64. Durante la auditoría, ningún departamento de la Sede estaba en condiciones de facilitar mayor información sobre el total de costos de personal. Esas cifras se generan solo una vez al año, para la publicación de los estados financieros.

65. Esta situación, derivada del elevado nivel de descentralización con que trabaja el PMA, reduce la posibilidad de que la Sede funcione como tablero de información, por ejemplo, cuando se necesita proporcionar a las oficinas sobre el terreno orientaciones que tengan consecuencias financieras, como puede ser la mejora de las condiciones del personal de contratación local (salud, consolidación de contratos, etc.).

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se realice de forma periódica —por ejemplo, trimestralmente— una síntesis de los principales componentes de toda la nómina financiada por el PMA.

4. Planificación basada en las necesidades

66. En 2012, el Auditor Externo señaló que el examen de la dotación de personal y su estructura presentaba deficiencias. Este tipo de examen, que los despachos regionales y las oficinas en los países realizan voluntariamente, debería efectuarse en caso de que en el país ocurriese algún cambio importante²⁵ que requiriese un incremento o una reducción de la dotación de personal. En la práctica, se trata de una herramienta utilizada muy frecuentemente cuando surgen incertidumbres con respecto a la financiación, sin que se lleve a cabo un verdadero examen estratégico a corto o medio plazo de la labor de la oficina sobre el terreno.

67. Desde 2012, el principal objetivo de la HRM ha sido prestar apoyo a las oficinas en esta tarea, por medio de herramientas y manuales más precisos. Ya está en etapa de finalización un nuevo manual que actualiza los instrumentos publicados en febrero de 2015. Las directrices sobre los exámenes de la dotación de personal y su estructura incluyen detalles tales como la estructura de gestión que ha de utilizarse, un calendario indicativo y una metodología general para cada etapa del trabajo. Estos instrumentos están bien diseñados y brindan instrucciones claras (incluso con modelos de documentos).

68. Los despachos regionales y las oficinas en los países tienen gran libertad para decidir si realizan o no estos exámenes, y el marco de referencia no está establecido con claridad. Si bien se indican varias posibles hipótesis, las directrices no definen con precisión cuáles serían los cambios “importantes” que afectan la estructura de la dotación de personal y que, por lo tanto, deberían poner en marcha un examen de la dotación de personal y su estructura. Por eso, es difícil evaluar si una determinada oficina debía llevar a cabo o no esta tarea y, de haberlo hecho, si fue concluyente.

69. Los exámenes de dotación de personal no son sistemáticos ni obligatorios. El análisis de los datos cuantitativos sobre este tipo de examen demuestra que estos exámenes se realizan de manera muy irregular, a saber:

- entre 2014 y 2016 algunas oficinas (Egipto, Indonesia, el Iraq, República Árabe Siria, Zimbabwe y el Despacho Regional de El Cairo) realizaron al menos dos exámenes de la dotación de personal y su estructura, y
- otras oficinas (Argelia, Djibouti, Guinea, Malí, Nigeria, Perú, Túnez y Ucrania) no llevaron a cabo ningún examen en estos tres años o solo uno.

70. La muestra de 15 exámenes de la dotación de personal y su estructura examinada por los auditores reveló que el producto final era extremadamente variable. En el Congo, el resultado fue una serie de organigramas de los distintos departamentos de la oficina sobre el terreno, donde se señalaban los puestos vacantes o los que se iban a suprimir. La Oficina de Servicios Jurídicos de la Sede elaboró un examen de este tipo con el fin de determinar cuáles eran los puestos superfluos para reducir el nivel de dotación de personal. Dicho examen consistió en describir los puestos ocupados y mantener reuniones con los titulares para obtener una descripción exhaustiva de las tareas realizadas y las competencias necesarias. En la República Unida de Tanzania, el examen se completó mediante el recurso a un proveedor externo para ayudar a los titulares de los puestos suprimidos a encontrar otro empleo. En el caso de Malí, el examen fue acompañado de un análisis geopolítico de la zona

²⁵Véanse las directrices sobre el examen de la dotación de personal y su estructura.

donde se llevaban a cabo las operaciones con objeto de prever las necesidades futuras de la oficina.

71. Además, la Sede no interviene en absoluto en este ejercicio, ya que no sigue el proceso ni forma parte de los destinatarios del producto final. Sin interferir en el modo en que se realizan los exámenes, la Sede podría tener un tablero de información que muestre los distintos exámenes en curso para hacer un seguimiento de los progresos y ofrecer apoyo a las oficinas que lo necesiten.

72. Sin poner en tela de juicio el sistema descentralizado de gestión de los recursos humanos, la Sede podría al menos tratar de hacer un seguimiento más exhaustivo de los exámenes de la dotación de personal y su estructura, ya que podrían ofrecerle información útil sobre la situación de los recursos humanos en las oficinas sobre el terreno y contribuir a la gestión anticipada de los puestos, la dotación de personal y las competencias.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda: a) que la Sede y los despachos regionales ejerzan una mayor supervisión sobre los exámenes de la dotación de personal y su estructura para reducir la marcada heterogeneidad de los medios disponibles en materia de gestión de los recursos humanos sobre el terreno, y b) que todas las oficinas en los países y los despachos regionales realicen sistemáticamente exámenes de este tipo cada dos o tres años, y que sobre la base de estos se formule un plan de acción concreto, con un calendario preciso.

73. En la auditoría externa de 2012 se había lamentado la falta de un marco para la planificación de los niveles de dotación de personal. Esa herramienta aún no se ha creado, a pesar de que el PMA enfrenta dificultades operacionales y financieras cada vez mayores y las competencias que necesita cambian constantemente junto con la naturaleza de su labor. En este contexto, el Programa debería adoptar una visión estratégica de sus necesidades a medio y largo plazo que sintetice las competencias y perfiles necesarios combinándolos con las cifras de personal adecuadas para las distintas situaciones. Sin embargo, esta herramienta de previsión y planificación, de la que todavía no se dispone, debería elaborarse en 2017.

74. Sin dejar de tener en cuenta los desafíos que conlleva trabajar en un entorno incierto y con recursos volátiles, es indispensable realizar una labor de planificación anticipada. El PMA no puede simplemente contratar a personas que tengan las nuevas competencias requeridas cuando surge la necesidad y no renovarles el contrato cuando esa necesidad desaparece. Ese enfoque podría resultar muy costoso desde el punto de vista financiero y afectar a la productividad, porque un empleado de contratación externa no siempre comienza a hacerse cargo de sus tareas inmediatamente. La inversión en candidatos con un potencial elevado podría resultar más eficaz y económica. Por lo tanto, este ejercicio debería comprender la realización de previsiones (lo que podría incluir varias hipótesis basadas en información geopolítica para detectar los posibles focos de crisis alimentarias), y una hipótesis de referencia que permita al PMA trabajar de forma eficaz a un nivel de actividad normal o estándar. Asimismo, debería utilizarse conjuntamente con los exámenes de la dotación de personal y su estructura realizados sobre el terreno.

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se establezca un marco para la gestión anticipada de la fuerza de trabajo y las competencias, que esté estrechamente vinculado a los exámenes de la dotación de personal y su estructura a nivel local.

5. Contratación

5.1. Procedimientos de contratación

75. Los procedimientos de contratación y asignación difieren en función de la situación contractual de los empleados²⁶. El PMA hace una distinción entre los miembros del personal en sentido estricto y los empleados en sentido más amplio, contratados en general por períodos breves; también puede distinguirse el personal directivo del personal de operaciones.

76. El Manual de recursos humanos²⁷ establece un sistema formal para la selección de miembros del personal nacional e internacional (personal nacional de categoría profesional y personal de servicios generales), de modo que la contratación sea competitiva y transparente. Por el contrario, los procedimientos para la contratación de personal que no es de plantilla son mucho más flexibles, porque originalmente tenían por objeto cubrir necesidades de corto plazo. La contratación de consultores, que crece rápidamente en el PMA, no está sujeta a ningún procedimiento oficial; de hecho no existe el requisito de publicar una solicitud de candidaturas —lo que se hace en contadas ocasiones—, y no hay documentación que permita hacer un seguimiento de la selección y comprobar su objetividad.

77. El uso de la contratación por vía electrónica es una prioridad establecida en todos los documentos estratégicos. El número de solicitudes de candidaturas publicadas en línea para todas las categorías de empleo aumentó significativamente en el período objeto de examen; mientras que en 2012 fueron 133, en 2016 alcanzaron las 872, y en StaffNet se publicó un total de 2.510 puestos. El total de solicitudes por vía electrónica superó las 220.000, lo que corresponde a una tasa de contratación del 1,4 %. Casi 32.000 candidatos fueron preseleccionados para participar en el proceso de selección, y la tasa final de contratación²⁸ fue del 8 %. Estas cifras demuestran que el PMA es un empleador muy atractivo.

5.2. Tendencias de contratación

5.2.1. Elevadas cifras de contratación

78. Solo los miembros del personal de categoría profesional contratados a nivel internacional y nacional tienen contratos de plazo fijo. El marcado crecimiento de este tipo de contratos (el 65 % entre 2013 y 2016) se debe fundamentalmente a la contratación local en los despachos regionales y las oficinas en los países.

79. Aunque el crecimiento en la concertación de contratos de breve duración es más lento en términos relativos (un aumento del 25 % a lo largo del mismo período), se trata igualmente de un incremento 10 veces superior, ya que en 2016 se firmaron 7.000 de estos contratos frente a 650 de larga duración. La proporción de miembros del personal representa apenas el 8,2 % de todas las contrataciones realizadas en el período objeto de examen.

²⁶ Véase el Anexo 2 - Categorías de empleados en el PMA.

²⁷ Véase el Anexo 3 - Procedimientos de contratación.

²⁸ Número de puestos/número de candidatos cualificados.

Cuadro 5. Proporción de contratos de larga duración con respecto al número total de contrataciones (como porcentaje)

	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio
Contratos de larga duración/total de contrataciones	6,6 %	10,2 %	8,2 %	7,5 %	8,5 %	8,2 %

Fuente: Cálculos realizados por la auditoría externa a partir de información del PMA.

5.2.2. Renovación efectiva de los contratos de los empleados internacionales

80. La información sobre contrataciones proporcionada por el PMA se expresa en número de “contratos firmados”. Se trata por lo tanto de datos crudos que no corresponden solo a las contrataciones nuevas, ya que comprenden las renovaciones contractuales del año.

81. En el caso del personal contratado a nivel internacional, la contratación correspondiente a la renovación de contratos representa en realidad más de la mitad del total (en promedio, entre 2013 y 2016 representó el 56 % de todas las contrataciones de esta categoría). De los 372 contratos de personal internacional de categoría profesional firmados entre 2013 y 2016, solo en 163 casos se trataba de nuevas contrataciones realizadas mediante un proceso competitivo (publicación del puesto, fase de evaluación y entrevistas).

82. La contratación externa está autorizada solamente cuando un puesto no pudo cubrirse en dos procesos de reasignación consecutivos, a excepción de los despliegues en el marco de una situación de emergencia de nivel 3 donde pueden aplicarse procedimientos de vía rápida. Puede autorizarse asimismo cuando queda vacante un puesto para el cual el PMA prevé que no dispondrá de competencias internamente, incluidos los puestos relacionados con la creación de nuevas funciones.

Cuadro 6. Personal internacional de categoría profesional – Cifras netas de contratación

	2013	2014	2015	2016	Total para el período
Cifras brutas de contratación	62	105	102	103	372
Número de empleados ya presentes	23	67	69	50	209
Porcentaje del total de contrataciones	37 %	64 %	68 %	49 %	56 %
Cifras de contratación netas	39	38	33	53	163
Porcentaje del total de contrataciones	63 %	36 %	32 %	51 %	44 %

Fuente: PMA - Lista de nombramientos internacionales en 2013, 2014, 2015 y 2016.

83. La misma observación se aplica a los consultores, y el efecto es aún más importante. Según los datos anuales proporcionados, el total de contratos de consultores entre 2013 y 2016 ascendió a 7.628, de los cuales solamente 1.411 (18,4 %) eran contrataciones nuevas que, además, se hicieron sin obligación formal alguna en cuanto a transparencia y selectividad.

84. De esta tasa de renovación de los contratos, que es muy inferior al número de contratos firmados, se desprende que las contrataciones realizadas por el PMA son mucho

menos competitivas de lo que aparentan. **Apenas el 20 %²⁹ de los contratos firmados entre 2013 y 2016 a nivel internacional corresponde a contrataciones nuevas, y solo 10 %³⁰ de estas se ha realizado mediante un proceso competitivo.**

85. **No se pone en tela de juicio la renovación o prórroga del empleo en sí —que se trate ya sea de personal internacional de categoría profesional o de contratistas— cuando las personas en cuestión han demostrado su competencia profesional, dado que entonces se respetan formalmente las normas establecidas. No obstante, la naturaleza casi sistemática de esta práctica no permite garantizar que las contrataciones sean por lo general competitivas y den la posibilidad de atraer a los mejores candidatos, a pesar del compromiso estratégico manifestado en este sentido.**

86. Asimismo, el uso extremadamente frecuente de contratos de plazo fijo para los empleados, sean o no de plantilla, genera una considerable carga administrativa debido a la renovación de los propios contratos. Esta carga de trabajo adicional, que recae en los equipos de la HRM, va en contra de la estrategia declarada de reorientar los recursos humanos de la Sede más hacia funciones estratégicas que hacia tareas puramente administrativas.

5.3. Análisis de registros individuales de contratación

5.3.1. Muestra de contrataciones de personal internacional de categoría profesional

87. Se examinó un total de 45 registros individuales, a saber: 11 para 2013, 10 para 2014, 11 para 2015 y 13 para 2016. Comprenden contratos nuevos, renovaciones de contratos, prórrogas y la conversión de nombramientos existentes. La muestra cubrió las distintas categorías de P-1 a D-2 e incluyó puestos en la Sede y sobre el terreno, con el mismo número de mujeres y de hombres.

88. La finalidad de este examen fue analizar los procesos de publicación y selección y los plazos de contratación.

89. El procedimiento de contratación cumple las normas relativas a los recursos humanos (que se indican en el anexo³¹), y los informes sobre las recomendaciones para la selección elaborados por el comité de selección contribuyen a la transparencia y visibilidad del procedimiento. Los criterios de selección y los factores que determinan la decisión final se explican claramente. Estos informes generalmente se adjuntan a cada registro individual, aunque en los 45 registros examinados faltaban 11.

90. El período entre el inicio del procedimiento de contratación (la autorización de contratación) y la firma del contrato (el momento en que se asigna el puesto) siempre supera los cuatro meses. En las muestras correspondientes a 2014 y 2015, el PMA alcanzó la meta de que el proceso no superara los 180 días, es decir, seis meses.

²⁹ (163 + 1.411) nuevas contrataciones/(372 + 7.628) contratos firmados.

³⁰ 163/(163 + 1.411).

³¹ Véase el Anexo 3 - Procedimiento de contratación.

Cuadro 7. Tiempo promedio necesario para cubrir un puesto³²

Años	Número de días	Equivalente en meses
2013	214	7,1
2014	177	5,9
2015	177	5,9
2016	205	6,8

Fuente: Muestra de 45 registros seleccionados por el Auditor Externo.

91. No obstante, y a pesar de que puede haber importantes retrasos adicionales, no se hace un seguimiento del período total comprendido entre el surgimiento de la vacante y el momento en que el candidato comienza a desempeñar su tarea. El lapso transcurrido entre la notificación del nombramiento y el momento en que el candidato asume el puesto varía en cada caso, pero el promedio es de 54 días (aunque en el caso de un director en el país llegó a ser 10 meses).

5.3.2. Muestra de contrataciones de consultores

92. La muestra seleccionada incluía 15 registros de los cuales, intencionalmente, la mayor parte era de consultores contratados durante 11 meses (ocho de los 15) en 2015 y 2016. Dado el tamaño de la muestra, la tarea no se realizó con un fin estadístico sino para evaluar la naturaleza efectivamente “continua” de las funciones confiadas a los consultores.

93. De los 15 registros seleccionados, solamente dos se referían a una primera contratación; los otros 13 consultores habían trabajado de forma continua para el PMA durante un promedio de siete años. Uno de los consultores trabajaba sin interrupción para el Programa desde 1989, es decir, desde hacía 28 años. En este caso particular, seleccionado de manera aleatoria, la relación laboral había empezado con un primer contrato de 1,4 meses de duración.

94. Aún sin tener en cuenta este caso un tanto singular, las personas interesadas habían ocupado su puesto durante un promedio de 5,3 años antes de obtener el contrato objeto del examen³³. Este promedio no es representativo desde el punto de vista estadístico, pero indica que de hecho no se está aplicando el principio de utilizar consultores para responder a necesidades ocasionales.

95. Los registros de los consultores no contenían ninguna información relativa al procedimiento de contratación, las modalidades de selección u otra información sobre las candidaturas recibidas. Sí contenían los contratos previos y posteriores, así como las evaluaciones de la actuación profesional (todas totalmente satisfactorias o excepcionales), el currículum y la descripción del puesto. En general, los perfiles son adecuados, pero no hay registro de que se hayan verificado las cualificaciones y las referencias. El único documento oficial es el formulario de solicitud de prórroga del contrato (HR-071), que se adjunta sistemáticamente al archivo y puede contener una breve nota justificativa de la solicitud. La única contratación con una verificación más exhaustiva de antecedentes se realizó en colaboración con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

96. Como se subrayó anteriormente, el PMA debería revisar su modelo de empleo y contratación para los puestos internacionales superiores, incluidos los consultores, a fin de

³²El tiempo promedio se calcula entre la fecha de la autorización de la contratación externa y la fecha de la carta de nombramiento, cuando se dispone de la información. De lo contrario, la fecha de inicio del procedimiento es la de la publicación del anuncio sobre el puesto vacante y la fecha de cierre es la del contrato de empleo.

³³ Con exclusión de los períodos de interrupción obligatorios entre dos contratos.

establecer un marco coherente con la flexibilidad y eficiencia que requieren las operaciones, sin dejar de aplicar los principios por los que se rige el empleo de personal con fondos públicos de los donantes³⁴.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que se establezca un procedimiento de contratación de consultores que incluya —salvo en el caso de excepciones motivadas por una auténtica situación de urgencia y formalmente autorizadas— la solicitud abierta de candidaturas y un proceso de selección efectivamente competitivo.

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que se garantice que los expedientes de contratación contengan todos los documentos que habrán de verificarse para garantizar el cumplimiento de los procedimientos y su calidad.

6. Evaluación y gestión de la actuación profesional de los empleados

6.1. Sistema de gestión del desempeño

6.1.1. Un instrumento modernizado

97. La auditoría externa realizada en 2012 recomendó la consolidación del sistema de gestión de la actuación profesional del PMA. Concretamente, recomendó lo siguiente: el establecimiento de indicadores del desempeño en materia de recursos humanos en las oficinas sobre el terreno; la sistematización de las evaluaciones de 360° para la asignación de puestos en las categorías P-5 y categorías superiores, y la verificación de la realización de la evaluación PACE con objeto de estimular a las oficinas sobre el terreno a ser meticulosas con respecto a este procedimiento.

98. Desde entonces, el PMA ha hecho de la evaluación del desempeño uno de los pilares de su estrategia en materia de recursos humanos³⁵, cuyo imperativo 1 es “reforzar la cultura del desempeño”.

99. En 2004 el PMA creó el sistema PACE, un instrumento de evaluación de la actuación profesional y mejora de las competencias del personal que consiste en una plataforma informática para la realización de la evaluación anual del desempeño. Se han preparado varias guías para ayudar al personal directivo a utilizar el sistema y contribuir así a que el examen de la actuación profesional sea un elemento fundamental de la cultura del Programa.

100. Desde el punto de vista cuantitativo, el sistema PACE se ha ampliado y ahora comprende a todos los consultores internacionales y nacionales. Sin embargo, no incluye a los contratos de servicios y acuerdos de servicios especiales (que representan el 49,3 %³⁶ de los empleados del PMA), cuya gestión sigue siendo totalmente manual. Asimismo, la tasa de respuesta ha mejorado considerablemente, dado que en 2011 era del 64 % y en 2015 alcanzó el 97 %.

³⁴ Véase la recomendación 1.

³⁵ Estrategia del PMA en materia de personal para 2014-2017 y para 2016-2018, y estrategia funcional sobre recursos humanos.

³⁶ 7.706/15.625.

101. A pesar de estos avances, la supervisión ejercida por la Sede, en Roma, sigue siendo limitada. Ante estas observaciones, la HRM señala que su función no es “controlar” a los oficiales encargados de la evaluación; este instrumento, como todos los que ofrece esta dirección de apoyo, tiene por finalidad principal respaldar a los profesionales sobre el terreno. No obstante, la HRM podría considerar el uso de ciertos instrumentos que contribuirían a que el personal directivo —ya sea que se trate de supervisores directos o de segundo nivel— realice las evaluaciones PACE de manera correcta. **Por lo tanto, la capacidad de estos supervisores para aplicar correctamente el procedimiento de PACE a sus equipos podría evaluarse utilizando indicadores del desempeño que permitan evaluar la calidad de su trabajo. Uno de estos indicadores podría referirse al número de entrevistas individuales efectuadas durante el año.**

102. Según se observó en una muestra de 20 expedientes PACE examinada por los auditores externos, las distintas fases de la evaluación son objeto de comentarios detallados del supervisor directo, pero los comentarios de los supervisores de segundo nivel son más limitados. En cuanto al contenido, los comentarios son bastante generales. Muy pocas veces se mencionan las deficiencias o fallas de los oficiales, y el tono con frecuencia es extremadamente positivo.

103. Todo ello nos lleva a cuestionar la eficacia real del sistema PACE en la evaluación de las competencias de los empleados. Un examen de los resultados obtenidos en algunos despachos regionales y en la Sede señala que el sistema no se está aprovechando plenamente para valorar con un espíritu crítico la calidad del trabajo realizado. Esos resultados son los siguientes:

- en 2015, en el Despacho Regional de Bangkok, entre 838 empleados, solo la actuación profesional de uno se calificó como “insatisfactoria”, mientras que el 90 % obtuvo calificaciones de “excelente” o “plenamente satisfactoria”;
- en el Despacho Regional de Nairobi, en 2015, ningún empleado obtuvo una calificación de actuación profesional “insatisfactoria” o de “objetivos parcialmente alcanzados”;
- en la Sede, en 2015, de 851 empleados que realizaron el proceso PACE, ninguno obtuvo una calificación de actuación profesional “insatisfactoria” y solo en un caso una calificación de “objetivos parcialmente alcanzados”;
- el 15 de febrero de 2017, muy poco después del cierre del ciclo 2016, la HRM señaló que estaba en conocimiento de dos calificaciones de actuación profesional “insatisfactoria” y de 23 calificaciones de “objetivos parcialmente alcanzados”.

104. Además, a la hora de evaluar a los empleados, tampoco se hace un uso suficiente de los indicadores cuantitativos del desempeño. La HRM elaboró perfiles de los puestos con una clasificación estandarizada de las distintas categorías, los empleos y las tareas conexos. En este sentido, también podrían establecerse indicadores del desempeño estándar y cuantificables para fortalecer el sistema de evaluación de la actuación profesional y dotar a este sistema de más herramientas de evaluación del personal. **Por último, dado que aún no se cuenta con una herramienta de este tipo, el PMA podría reflexionar sobre la conveniencia de prever que una parte del sueldo del personal fuese variable. Esto podría aplicarse inicialmente al personal directivo.**

6.1.2. Puesta en marcha de una nueva política para la gestión del desempeño insuficiente

105. En opinión de los entrevistados durante la auditoría, hace mucho tiempo que el problema del desempeño insuficiente no se aborda adecuadamente en el PMA. En mayo de

2016, el Programa decidió introducir una nueva política, cuyos principales elementos se exponen en una directiva de la Directora Ejecutiva³⁷.

106. Además de la directiva, se proporcionaron varias guías y herramientas al personal directivo que trabaja sobre el terreno y a los empleados para sensibilizar sobre este tema. No obstante, en 2015, de aproximadamente 4.900 empleados sometidos a examen, solo nueve obtuvieron una calificación de actuación profesional “insatisfactoria”.

107. En esos nueve casos se puso en marcha un procedimiento de apelación, además del procedimiento estándar de apelación ante el Director Ejecutivo.

108. Para dar una respuesta más activa en la gestión del desempeño insuficiente, el PMA estableció un procedimiento de despido más estricto, en virtud del cual, tras obtenerse una calificación de actuación profesional “insatisfactoria” en el proceso PACE (y no más de dos consecutivas), debe formularse un plan personal de mejora. Ese plan tiene una duración de seis meses, después de los cuales, de no constatarse ninguna mejora, podrá iniciarse el proceso de despido. Antes de aplicarse este nuevo procedimiento, un solo empleado (en 2013) había sido despedido por desempeño insatisfactorio.

109. Asimismo, a partir de mayo de 2017, aquellos empleados que obtengan una calificación de actuación profesional “insatisfactoria” perderán, por un año, el bono que se otorga automáticamente (el denominado aumento de escalón dentro de la categoría).

110. **Es aún difícil evaluar el impacto de este procedimiento y de sus diversas herramientas porque estas últimas se han establecido muy recientemente. Sin embargo, su introducción demuestra la voluntad del PMA de abordar este tema de forma más eficaz.**

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que se realice un análisis a medio plazo de la posibilidad de introducir un sistema de remuneración parcial vinculada al desempeño, aplicable al personal directivo.

Recomendación 9. Para fortalecer la cultura de evaluación del desempeño entre los empleados del PMA, el Auditor Externo recomienda que se prosiga la labor de comunicación y sensibilización a este respecto, en particular entre los supervisores directos, para estimularlos a llevar adelante este procedimiento de evaluación de modo eficaz. Podría considerarse a este propósito el uso de indicadores del desempeño para medir la calidad de las evaluaciones realizadas por los supervisores directos.

Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda que se someta a auditoría interna periódicamente una muestra de las evaluaciones de la actuación profesional y mejora de las competencias (PACE), para que la Dirección de Recursos Humanos pueda efectuar un seguimiento en mayor medida cualitativo y determinar más eficazmente qué esferas requieren mejoras.

³⁷ OED-2016/008.

6.2. Ascenso de personal de categoría P-1 a P-4

111. En 2012, el Auditor Externo determinó que las decisiones relativas a los recursos humanos no se documentaban suficientemente en el sistema informático del PMA, lo que podía generar un clima de sospecha en torno a los criterios de ascenso. Además, los auditores observaron que las oficinas en los países y los despachos regionales no contaban con preparación suficiente para gestionar correctamente al personal y brindarle un apoyo adecuado.

112. El procedimiento de ascenso de los empleados de categoría P-1 a P-4 se modificó en 2013, cuando se incorporó un examen del talento en dos etapas y comenzó a tomarse más en cuenta el potencial y el desempeño anterior del empleado³⁸.

113. El equipo de auditoría externa examinó la documentación de que disponían los despachos regionales y las oficinas en los países para realizar las diversas tareas de evaluación y concluyó que era sólida y que ofrecía, por ejemplo, una guía para ayudar a los supervisores directos a mantener reuniones recapitulativas finales con los candidatos no seleccionados para un ascenso. Sin embargo, la dependencia de capacitación indicó que dicho personal aún carecía de capacitación en cuanto al método de evaluación.

114. Tras los cambios introducidos en 2013, el procedimiento de ascenso para las categorías P-1 a P-4 se gestiona mejor y de modo más transparente. Permite amplias consultas con los supervisores directos e indirectos a través de un sistema de evaluación de dos niveles, además del sistema PACE.

115. Las estadísticas disponibles muestran que pocos miembros del personal reciben ascensos, lo cual confirma que estos no son sistemáticos.

Cuadro 8. Resumen de ejercicios de promoción realizados desde 2013 para el personal de categoría P-2 a P-4

	Número total de miembros del personal (P-1-P-3)	Número de personas que cumplen los requisitos necesarios para recibir un ascenso	Número de personas presentadas al Comité a cargo de los Ascensos del Personal Profesional	Número de personas recomendadas por el Comité a cargo de los Ascensos del Personal Profesional	Número de personas que recibieron ascensos	Proporción de candidatos que recibieron ascensos respecto del número de los que cumplían los requisitos exigidos
2013	687	535	150	87	87	16 %
2014	594	496	136	71	72	15 %
2015	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	3	n. d.
2016	635	461	120	71	74	16 %

Fuente: HRM (PMA).

116. Casi el 90 % de las personas seleccionadas por el comité de ascensos (es decir, antes de la decisión final por parte de la Directora Ejecutiva) tenían entre cinco y 15 años de antigüedad. Solo el 10 % de las personas recomendadas por el comité tenían menos de cinco años de antigüedad. Por tanto, el ascenso de una categoría a otra ocurre en relativamente pocas ocasiones en la carrera de una persona. Ante esta constatación, la HRM indicó que la gran mayoría del personal internacional se jubila en la categoría P-3 o P-4, dado que hay muy pocos puestos de categoría P-5 y categorías superiores. Asimismo, el número de personas

³⁸ Para información detallada, véase el Anexo 4.

contratadas en la categoría P-1 es muy reducido. Por lo tanto, la mayor parte de las carreras dentro del PMA se desarrollan entre las categorías P-2 y P-4, lo cual limita las posibilidades de ascenso.

7. Despliegue de la fuerza de trabajo

7.1. Proceso de reasignación

117. El personal internacional de categoría profesional debe cambiar de puesto cada dos a cuatro años, en función de una escala establecida por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) que toma en cuenta la categoría y el nivel de seguridad de la asignación más reciente. El proceso de asignación tiene lugar anualmente pero, en el caso de algunos puestos que quedan vacantes durante el año, puede iniciarse en otros momentos.

118. Según se señala en el informe correspondiente a 2015, se publicaron 733 puestos vacantes, se procesaron 3.323 solicitudes (ya que un empleado puede solicitar varios puestos), y el Comité de Dotación de Personal (personal de categoría superior) se reunió 10 veces para examinar las candidaturas. Este procedimiento requiere una gran labor de parte de los equipos de la HRM.

119. En 2012 se hicieron varios cambios al proceso de reasignación para contribuir a su transparencia y eficacia³⁹. Ahora el proceso se gestiona mejor y se somete a seguimiento por medio del sistema informático de recursos humanos. Gracias al establecimiento de una sola plataforma para la gestión de las distintas etapas de la carrera del personal (reasignación, ascenso y evaluación), puede hacerse un seguimiento de las decisiones y todos los responsables disponen del mismo nivel de información para adoptar decisiones.

120. Se estableció un procedimiento de apelación al Comité de Dotación de Personal (en un plazo de 15 días tras la notificación), así como un sistema que permite a las personas que no son asignadas a uno de los puestos de su preferencia recibir retroinformación del coordinador de dotación de personal. **Sin embargo, la formulación del procedimiento es poco precisa y no permite determinar si esta retroinformación es obligatoria, ni si debe ir acompañada de pruebas.**

7.2. Proceso de ascenso aplicable a las categorías P-5 y D-1

121. Los ascensos para las categorías P-5 y D-1 se otorgan mediante un proceso de asignación a un puesto de nivel superior. Los candidatos a la reasignación a puestos de categoría P-5 y categorías superiores se eligen entre los miembros del personal que ya han sido asignados a un puesto de una de estas categorías o que pueden aspirar a un ascenso.

122. Este procedimiento se modificó en octubre de 2015⁴⁰ con el fin de acrecentar la objetividad de la valoración del desempeño de los candidatos mediante una evaluación interna de dos niveles, además de una evaluación externa efectuada por un Centro de promoción profesional. De este modo se procura combinar competencias técnicas y aptitudes más generales de liderazgo.

123. Aún es difícil evaluar el impacto y la eficacia de esta reciente reforma, pero al parecer el procedimiento está ahora más formalizado y el recurso a una evaluación externa reforzará la objetividad para determinar las competencias que requieren los puestos directivos. Ahora el procedimiento está totalmente digitalizado, lo que permite que se documenten las distintas etapas de evaluación y que se comunique al Comité de Dotación de Personal (personal de

³⁹ Para información detallada, véase el Anexo 4.

⁴⁰ La reforma se explica en la directiva OED-2015/08 de fecha 1 de octubre de 2015.

categoría superior) la misma cuantía de información sobre todos los candidatos⁴¹. La herramienta para el examen del talento (Talent Review Tool) es una interfaz clara y fácil de utilizar tanto para los candidatos como para quienes los someterán a examen, lo que posibilita que el proceso de ascenso pueda seguirse paso a paso.

124. Tras la reunión, se prepara un memorando de decisión que es firmado por el Director Ejecutivo, quien luego notifica a la persona su reasignación, o por el Director de la Dirección de Recursos Humanos en caso de que la persona no reciba un ascenso directo y se incluya en cambio en la reserva de personal directivo.

7.3. Lista de personal de reserva para emergencias

125. El contexto operacional con el que tiene que enfrentarse el PMA está caracterizado por un número sin precedentes de situaciones de emergencia. Al 15 de febrero de 2017, se estaban llevando a cabo seis operaciones de nivel 3, que es el nivel de emergencia más elevado, en el Iraq, Nigeria, Sudán del Sur, la República Árabe Siria, el Yemen y África meridional.

126. Para responder a las situaciones de emergencia se requiere un formidable aumento del número de operadores en zonas peligrosas con plazos muy breves. Es por eso que en 2014 el PMA introdujo la lista de personal de reserva para emergencias. El cometido de esta lista es poder disponer con carácter permanente de una reserva de personas capacitadas que puedan desplegarse en un plazo de 72 horas, independientemente de las tareas que estén realizando en el momento, para sustituir a otras personas que ya se encuentren sobre el terreno. Se trata de una lista abierta a todas las categorías del personal que se renueva cada año. Los candidatos son sometidos a evaluación por parte de supervisores de distintos niveles con respecto a criterios específicos, y deben tener necesariamente cierta experiencia en situaciones de emergencia.

127. El método de despliegue de personal en casos de emergencia se puso a prueba cuando se activó la intervención de nivel 3 en el Yemen en julio de 2015⁴². Según se indica en el informe de auditoría interna publicado en abril de 2016 sobre esa oficina en el país, tras el cambio de escala no se tomaron las medidas necesarias, problema que puede explicarse en parte por las deficiencias en la mencionada lista.

128. Este informe es específico y no permite extraer conclusiones aplicables a todas las operaciones. No obstante, se detectaron varias fallas importantes en términos de despliegue de personal, a saber⁴³:

- el personal no disponía de una capacitación adecuada para el contexto operacional;
- el préstamo temporal de personal entre oficinas fue difícil en la práctica por la reticencia de los directores de las oficinas en los países a permitir la partida de su personal;
- las condiciones de trabajo no se habían formulado suficientemente bien, lo que derivó en numerosos retrasos, especialmente en la rotación de personal, y
- no se completaron a tiempo las contrataciones aprobadas en apoyo de la ampliación de escala de una operación. Es así que la dependencia de logística de la operación no tuvo jefe durante todo el período objeto de la auditoría. Del mismo modo, la contratación de un jefe de seguridad no se realizó en un plazo satisfactorio.

⁴¹ Formulario de solicitud, currículum, PACE, resultado de los exámenes de primero y segundo nivel, informe del Centro de promoción profesional.

⁴² Anteriormente de nivel 2.

⁴³ Informe núm. AR/16/13.

129. En el cuadro siguiente puede apreciarse que los miembros de la lista no representan la mayor parte de los empleados desplegados como refuerzos temporales en las crisis de nivel 3.

Cuadro 9. Proporción de personal de la lista de reserva para emergencias con respecto al número total de personas desplegadas

Crisis de nivel 3	Cifras de personal desplegado de la lista de reserva para emergencias	Despliegue total
Iraq (fortalecimiento de las operaciones en Mosul)	12	29
Nigeria	39	45
Sudán del Sur	31	n. d.
África meridional	42	76
República Árabe Siria	17	n. d.
Yemen	19	52

Fuente: HRM (PMA).

130. Aparte del número de empleados disponibles para el despliegue de emergencia, se plantea la cuestión de su distribución. Los datos indican que de los 472 integrantes actuales de la lista, solo 48 pertenecen al personal de categoría profesional contratado a nivel internacional (10,1 %), mientras que los empleados con contratos temporales (contratos de servicios o acuerdos de servicios especiales) constituyen más de un cuarto del total (28,6 %). Durante las entrevistas, el personal directivo del PMA señaló que algunos empleados con contratos de plazo fijo consideraban la inclusión en esta lista como una forma de tener más posibilidades de conseguir un contrato de larga duración o de ampliar sus perspectivas de carrera.

Cuadro 10. Composición de la lista desde 2014

	2014	2015	2016
Personal de contratación internacional (P-1 a P-5)	90	50	48
Consultores	71	58	54
Voluntarios de las Naciones Unidas	30	11	10
Personal de contratación nacional (de nivel A a nivel C)	149	137	98
Personal de servicios generales (de G-2 a G-7)	223	225	127
Titulares de contratos de servicios	185	160	126
Titulares de acuerdos de servicios especiales	2	2	9
Total	750	643	472

Fuente: HRM (PMA).

131. A fin de reequilibrar las categorías de personal desplegado sobre el terreno, el PMA está considerando la posibilidad de crear una lista de personal directivo de reserva compuesta por personal internacional de nivel directivo de categorías P-5, D-1 y D-2. Esto permitiría diversificar las competencias desplegadas sobre el terreno en las operaciones altamente específicas. Esta idea aún está en etapa de planificación, a la espera de la aprobación del Director Ejecutivo. También se está estudiando la posibilidad de crear una lista interinstitucional, que reuniría a personal de entidades gubernamentales (Organismo Francés de Desarrollo, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, etc.) o de organizaciones

no gubernamentales (ONG), pero las conversaciones apenas están en la fase preliminar. Se ha establecido asimismo una lista de consultores.

Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que se finalice rápidamente el proyecto de crear una lista de personal directivo de reserva para diversificar las categorías de empleados desplegados sobre el terreno y garantizar de este modo la eficacia de las operaciones de emergencia.

8. Políticas en favor del personal contratado a nivel local

8.1. Proyecto de transferencia de los contratos del personal de contratación local

132. El personal contratado a nivel local constituye casi el 80 % de la fuerza de trabajo del PMA. La dirección considera que la mejora de su situación contractual y sus condiciones de trabajo es un importante objetivo de la política en materia de recursos humanos. El tema es recurrente y de larga data. Las medidas introducidas hasta principios de 2016 se ubican básicamente en dos períodos, a saber:

- en 2005, el PMA convirtió a los empleados que habían tenido contratos de servicio por más de cinco años en titulares de contratos de plazo fijo, lo que solo afectaba a un pequeño número de empleados, y
- en 2014, en virtud del proyecto de transferencia de los contratos del personal local, la administración de los contratos de 3.600 miembros del personal de categoría profesional contratado a nivel local y de personal de servicios generales se transfirió del PNUD al PMA. Los empleados interesados recibieron una mejor cobertura de salud.

133. En 2013, The Boston Consulting Group realizó un estudio sobre la posibilidad de convertir los contratos de servicios en contratos de plazo fijo.

134. En el estudio se llegó a la conclusión de que este cambio de régimen era viable y tendría un costo adicional estimado de 17,5 millones de dólares, correspondiente al 4,1 % de los gastos de dotación de personal de las oficinas en los países. Se proponían varias iniciativas de ahorros para cubrir ese costo, entre las cuales la externalización de algunas actividades, el despido de los empleados cuyo desempeño era insuficiente (un tema sensible) y la conversión del 10 % de los contratos de servicios en acuerdos de servicios especiales (contratos de menor duración). No obstante, este último punto era contrario al objetivo del enfoque.

135. El proyecto se llevó adelante en dos países. En Etiopía se hizo un estudio pormenorizado, que no se aplicó, en parte por el costo adicional inherente al cambio de régimen y en parte por una reducción significativa de los recursos financieros de la oficina. El nuevo director de la oficina está estudiando la posibilidad de retomar el proyecto, aunque quizá de forma menos ambiciosa.

136. En Honduras —una oficina mucho más pequeña pero que cuenta con recursos estables—, el enfoque aplicado se apartó en cierta medida del proyecto al convertir algunos contratos de servicios en contratos de plazo fijo y otros en acuerdos de servicios especiales, lo que va en contra del objetivo inicial de armonizar las condiciones de los empleados.

8.2. Proyecto relativo al personal nacional

137. En una reunión de todo el personal, la Directora Ejecutiva anunció su intención de reactivar este proyecto. En un memorando publicado en abril de 2016 se establecieron varios objetivos.

8.2.1. Estudio de la posibilidad de convertir algunos contratos de servicios en contratos de plazo fijo

138. Más de la mitad de los titulares de contratos de servicios y acuerdos de servicios especiales trabajan en el PMA desde hace más de tres años. Esta duración no se corresponde con la definición que se da a estas situaciones contractuales en la guía sobre los contratos de servicios y las directrices para el uso de acuerdos de servicios especiales en las oficinas sobre el terreno, aprobadas por la Directora Ejecutiva, a saber:

- los contratos de servicios permiten contratar a personas para realizar tareas temporales y responder a necesidades concretas, como en el caso de emergencias, operaciones especiales y actividades de programas con períodos limitados;
- los acuerdos de servicios especiales se utilizan para las actividades que tengan una duración inferior a seis meses o que no se prorrogarán durante más de 11 meses.

139. Más allá de las consideraciones jurídicas y de principio, algunos directores de las oficinas en los países estiman que el carácter precario de los contratos de servicios representa una de las razones por las cuales los empleados abandonan estos trabajos para encontrar otro empleo, en especial en otros organismos de las Naciones Unidas u ONG. Eso sucede, por ejemplo, en Jordania, donde hay gran demanda en los organismos internacionales y ONG debido a la afluencia de refugiados.

140. Las reservas expresadas por algunos directores de las oficinas en los países en cuanto a convertir los contratos de servicios en contratos de plazo fijo son similares a las que conducen a menudo a preferir un contrato de consultor en la Sede, es decir:

- el costo es inferior, debido sobre todo al régimen de jubilación (afiliación al sistema nacional y no al régimen de las Naciones Unidas o, si no hay un sistema nacional, compensación adicional para que los empleados puedan aportar cotizaciones a un fondo de pensiones, hasta un límite máximo correspondiente al 8 % del sueldo);
- es fácil no renovar los contratos, en la medida en que no se requiere ninguna justificación, y
- no hay un límite claro de tiempo para los contratos de servicios (contrariamente, en principio, a lo que pasa con los consultores).

141. Algunas oficinas en los países trabajan también en este caso en pos de este objetivo. En el informe de auditoría interna sobre la gestión de los recursos humanos en las oficinas en los países⁴⁴ se menciona el caso de Somalia.

142. Al 31 de diciembre de 2015, esa oficina contaba con 336 empleados nacionales, de los cuales 261 tenían contratos de servicios o acuerdos de servicios especiales. En noviembre de 2015, realizó un examen de la dotación de personal y su estructura para estudiar el equilibrio entre el personal de plantilla (personal de servicios generales con contratos de plazo fijo y personal nacional de categoría profesional de nivel A) y el personal no de plantilla (titulares de contratos de servicios y acuerdos de servicios especiales). La conclusión fue que era oportuno convertir los contratos de servicios de 127 empleados en contratos de plazo fijo.

⁴⁴ Informe de auditoría interna núm. AR 16/15.

El objetivo era realizar esta conversión para finales de 2016, tras lo cual se estudiaría la situación relativa a los acuerdos de servicios especiales.

143. El costo de estas iniciativas aún no está totalmente determinado. Los auditores internos recomendaron seguir aplicando esta estrategia, pero subrayaron que debían tenerse en cuenta la financiación requerida y las necesidades de los programas.

144. En caso de que haya una elevada rotación del personal con contratos de servicios, podría resultar de utilidad considerar el costo adicional del cambio de la situación contractual en comparación con el costo de la rotación: pérdida de conocimientos, puestos vacantes, costo de los procedimientos de contratación necesarios para sustituir a los empleados que se van, etc.

145. De todos modos, el eventual costo adicional varía según el país y es difícil emprender un programa de cambio de situación contractual para una parte importante de empleados en una oficina, sin haberlo evaluado antes exhaustivamente.

146. Debe actuarse con cautela al valorar los beneficios previstos, especialmente cuando estos tienen que ver con elementos reales pero difíciles de apreciar en el transcurso del tiempo, como, por ejemplo, una mayor motivación.

Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda que todo cambio en la situación contractual de un número importante de empleados en una oficina en el país esté condicionado a que se realice un análisis previo, riguroso y prudente de los posibles costos adicionales generados y de su modalidad de financiación.

8.2.2. “Nacionalización” de las funciones

147. Además de los problemas referentes a la situación contractual, se plantea también la cuestión relativa al mejor empleo del personal nacional y la promoción de sus perspectivas de carrera.

148. Existe un relativo equilibrio entre los distintos niveles de la categoría de servicios generales sobre el terreno, salvo en las superiores, donde los dos penúltimos niveles (G-5 y G-6) representan el 51 % de los 3.114 empleados de este grupo.

149. En cambio, hay un marcado desequilibrio entre el personal nacional de categoría profesional en perjuicio del personal de los dos niveles superiores (de un total de cuatro niveles). Esos dos niveles representan solamente el 12 % de los 929 oficiales empleados al 31 de diciembre de 2016. Solo cinco empleados (0,5 % del total) ocupaban puestos de nivel superior (nivel D).

150. Por lo tanto, aquí surgen dos problemas:

- la dificultad de ofrecer verdaderas perspectivas de carrera a las personas interesadas, y
- el riesgo de subutilizar el potencial de estas personas reservando las funciones más interesantes a los profesionales internacionales.

151. Sin embargo, la sustitución de personal internacional de categoría profesional con contratos de plazo fijo por personal nacional de categoría profesional, siempre que sea posible, no entraña ningún costo en sí mismo, sino que, por el contrario, permite ahorros.

152. La otra solución, que *a priori* es más onerosa, implicaría conceder a determinados oficiales nacionales de categoría profesional las condiciones contractuales reservadas al personal internacional, incluso estableciendo un procedimiento adecuado, con un elemento competitivo (análogo al que se utiliza para el ascenso del personal internacional de categoría profesional).

153. En este sentido pueden formularse dos recomendaciones: una relativa a la ampliación de las funciones asignadas al personal nacional de categoría profesional, y la otra relacionada con la mejora de sus perspectivas de carrera en términos de situación contractual.

Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda que se pida a los directores de las oficinas en los países que durante los exámenes de la dotación de personal y su estructura consideren la posibilidad de asignar algunos puestos internacionales al personal nacional de categoría profesional.

Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda que se estudie la posibilidad de mejorar la pirámide de niveles del personal nacional de categoría profesional financiando la creación de puestos adicionales en niveles superiores mediante la supresión de puestos internacionales de categoría profesional de nivel equivalente.

154. Este trabajo será posible gracias a la creación, en 2016, de un puesto de coordinador del Proyecto relativo al personal nacional, que depende directamente del Director Ejecutivo, y de un comité directivo a cargo de un director regional.

9. Función de gestión de los recursos humanos

155. Al mismo tiempo que se han establecido nuevos procesos, la función de recursos humanos del PMA ha procurado evolucionar.

156. El objetivo declarado desde 2014 es convertir una función centrada principalmente en las tareas administrativas en una función orientada fundamentalmente al cometido de “asociado operacional”, para lo cual se proporciona al personal directivo y a los empleados un valor añadido que va mucho más allá de la sola gestión de los procedimientos en los diversos ámbitos de trabajo⁴⁵.

157. Entre las medidas propuestas en las diferentes partes del presente informe para lograrlo figuran:

- la difusión de la estrategia aplicada en materia de recursos humanos formal por medio de numerosos documentos⁴⁶;
- la definición y el seguimiento de objetivos para la aplicación de los nuevos procedimientos en materia de recursos humanos;

⁴⁵ Estructura de los puestos, evaluación y ascenso, asesoramiento a los empleados, capacitación y desarrollo de estos, etc.

⁴⁶ Véanse en particular los documentos titulados: *WFP HR Functional Strategy*; *A framework for delivering WFP's People Strategy*; Estrategia del PMA en materia de personal, *Fit for Purpose review HRM*.

- la celebración anual de seminarios que reúnen al principal personal directivo (más de 100 personas) encargado de los recursos humanos en todas partes del mundo;
- el fortalecimiento del equipo de la Sede y la adopción de nuevas designaciones para sus servicios con el fin de reflejar los nuevos objetivos asignados;
- el establecimiento de un portal en línea sobre esta materia para que los empleados puedan acceder a la mayor parte de las normas y la información, así como para el desarrollo de varios procesos en línea, tales como la contratación por vía electrónica, y
- la repetición en 2015 de la Encuesta mundial al personal del PMA, realizada en 2012. La mayor tasa de respuesta (el 70 % frente al 44 %) reflejó el interés de los empleados en las preguntas planteadas, y también fue una buena señal el aumento de la proporción de respuestas positivas a la mayor parte de las preguntas.

158. Los cambios observados están en consonancia con una política en materia de recursos humanos menos centrada en los procedimientos y más orientada a la prestación de asesoramiento y apoyo a los responsables operacionales, pero aún es demasiado pronto para evaluar qué impacto real han tenido estos cambios en el funcionamiento del Programa, más allá de los mensajes recibidos. Todo cambio de comportamiento en un sistema con una firme cultura institucional tarda necesariamente años.

159. Debería establecerse con precisión cuál es el rol exacto de la función de recursos humanos, es decir, ¿se trata de una dirección que ofrece múltiples instrumentos pero deja plena libertad a las oficinas descentralizadas en cuanto a su empleo?, ¿o es una dirección que da indicaciones más firmes para el uso de esos instrumentos?

VI. AGRADECIMIENTOS

160. El equipo de la auditoría desea agradecer sinceramente a la HRM por su colaboración y por la rapidez y calidad de sus respuestas durante el proceso; da las gracias igualmente a la Dirección de Finanzas por el apoyo prestado en la puesta a disposición de la información financiera necesaria.

Fin de las observaciones de auditoría.

**Anexo 1. Resumen del estado de aplicación de las recomendaciones
de la auditoría anterior sobre recursos humanos**

Núm.	Tema	Recomendación	Aplicada	Aplicada parcialmente	No aplicada	Observaciones
2012/1		El examen de la dotación de personal y su estructura debe integrarse en las estrategias quinquenales de intervención en los países y en las previsiones en materia de dotación de personal que figuran en los planes de los diversos proyectos. La distribución del personal en las oficinas sobre el terreno debería estar orientada por exámenes exhaustivos de la dotación de personal y su estructura que abarquen las necesidades de contratación de empleados distintos del personal fijo (incluidos los consultores).	x			i) La Sede debería considerar la posibilidad de llevar a cabo un proyecto de planificación de la fuerza de trabajo que le permita determinar un objetivo en cuanto a la dotación de personal, sobre la base de distintas hipótesis de situaciones de crisis. ii) Para dicha iniciativa podrían utilizarse los exámenes de la estructura de la fuerza de trabajo realizados a nivel local, que podrían llevarse a cabo de forma sistemática/anual.
2012/2		Los despachos regionales deberían contar con los conocimientos y las competencias que se necesitan para brindar apoyo a las oficinas en los países en la realización de exámenes de la dotación de personal y su estructura y para prestar asistencia a la HRM en sus actividades periódicas de incorporación de los resultados de esos exámenes en la planificación de los recursos humanos a nivel institucional, utilizando para ello un mecanismo estructurado.	x			De hecho, ya se estableció una clasificación de los puestos de trabajo, pero el PMA no está en condiciones de demostrar que dicha clasificación se aplica plenamente en las asignaciones y contrataciones. Además, la capacitación de los responsables de los recursos humanos sobre el terreno no tendrá lugar hasta 2017.
2012/3		El plan institucional de dotación de personal debe apoyarse en una evaluación de los beneficios y los riesgos que supone la elevada dependencia respecto de los contratos a corto plazo, habida cuenta de las tendencias registradas en materia de financiación en las oficinas en los países durante un período de varios años. También habría que determinar las medidas de control que pueden mitigar esos riesgos.	x			

Núm.	Tema	Recomendación	Aplicada	Aplicada parcialmente	No aplicada	Observaciones
2012/4		El PMA debería establecer un sistema de supervisión para garantizar que la categoría de los puestos aprobados para cada proyecto se ajuste a la clasificación estandarizada y que las decisiones no dependan únicamente de las previsiones de financiación.	x			Se ha proporcionado a las oficinas sobre el terreno una metodología precisa para la respaldarlas en la adopción de decisiones relativas a la contratación. No obstante, el PMA no está en condiciones de hacer un seguimiento y verificar la calidad de las decisiones.
2012/5		La HRM debería establecer indicadores básicos del desempeño relativos a la calidad de la gestión de los recursos humanos en las oficinas sobre el terreno y fijar un umbral por encima del cual deba llevarse a cabo un examen en el lugar de que se trate. También habría que establecer un proceso para informar periódicamente al personal directivo superior sobre los resultados a este respecto.			x	
2012/6		Hay que preparar un plan en el que se determinen los plazos para la finalización y aplicación sin demoras del plan institucional de dotación de personal.	x			
2012/7		Las decisiones en materia de recursos humanos deben estar apoyadas por documentación clara que permita comprobar el proceso seguido para llegar a esas decisiones, y que contenga también la justificación de eventuales excepciones a la norma.	x			El proceso seguido en la toma de decisiones relativas a los recursos humanos ahora puede comprobarse más fácilmente a través del sistema informático del PMA. No obstante, por su naturaleza descentralizada, el PMA ha optado por no verificar de cerca todas las decisiones adoptadas sobre el terreno.
2012/8		El PMA debe reconocer los riesgos que supone utilizar un circuito cerrado para la contratación y determinar medidas de control para mitigar esos riesgos.	x			

Núm.	Tema	Recomendación	Aplicada	Aplicada parcialmente	No aplicada	Observaciones
2012/9		Recomendamos que los formularios del PACE sean el criterio básico para definir la lista de los miembros del personal que deberán someterse al examen del Comité a cargo de los Ascensos del Personal Profesional. Esto, a su vez, hará aumentar el valor del PACE y la calidad de sus evaluaciones, y mejorará asimismo el cumplimiento de los plazos.	x			Tras su actualización, la plataforma del sistema PACE se convirtió en un elemento clave de todo el proceso de adopción de decisiones en materia de recursos humanos (asignaciones, evaluaciones, ascensos).
2012/10		El establecimiento de un marco estructurado para facilitar al personal retroinformación sobre las decisiones en materia de recursos humanos aumentaría la credibilidad del proceso.	x			
2012/11		Reiteramos la recomendación 17 formulada en nuestro informe sobre las operaciones del PMA en Somalia relativa a la puntualidad y la calidad de las evaluaciones del PACE.	x			
2012/12		Las evaluaciones anuales de los miembros del personal directivo de nivel superior deberían comprender un examen integral (de 360°) que incluya las opiniones de los subordinados.	x			El procedimiento de examen integral (de 360°) del personal directivo debería sistematizarse y tener carácter anual. Hasta la fecha, parece que solo se ha llevado a cabo una vez.
2012/13		El PMA debe elaborar una política de aprendizaje en pro del fomento ininterrumpido de las capacidades del personal y de su integración en los procesos de trabajo.	x			Aunque la política de aprendizaje ha mejorado notablemente desde 2012, es preciso aclarar lo relativo al presupuesto que se asigna a la capacitación.

Núm.	Tema	Recomendación	Aplicada	Aplicada parcialmente	No aplicada	Observaciones
2012/14		Un sistema de gestión de los conocimientos ayudaría al PMA a aprovechar los conocimientos que se encuentran en distintos informes y direcciones del Programa. La entrega de documentación, tanto en formato impreso como electrónico, debería ser uno de los pasos importantes del conjunto de medidas que han de adoptarse antes de que un empleado sea transferido o se jubile.	x			Se han difundido a través de la red herramientas de apoyo para los empleados que dejan sus puestos. Sin embargo, aún no es posible evaluar la eficacia del sistema de traspaso de responsabilidades y la medida en que este se utiliza correctamente.
2012/15		Los módulos de capacitación de todas las esferas funcionales y las oficinas deberían estar vinculados con el sistema de gestión del aprendizaje.	x			Según lo indicado por las personas consultadas, el Sistema de gestión del aprendizaje (LMS) podría ser más fácil de usar.
Número total de recomendaciones aún no aplicadas: 1			14		1	

Anexo 2. Categorías de empleados del PMA

	GESTIÓN			OPERACIONES		
	Categoría	Lugar de destino	Contratación	Categoría	Lugar de destino	Contratación
PERSONAL	<i>Personal internacional de categoría profesional</i>	Sede/sobre el terreno	Internacional	<i>Personal de servicios generales -</i>	Sede/sobre el terreno	Local
	<i>Personal internacional de categoría profesional (personal temporal)</i>	Sede/sobre el terreno	Internacional	<i>Personal de servicios generales (personal temporal)</i>	Sede/sobre el terreno	Local
	<i>Personal nacional de categoría profesional</i>	Sobre el terreno	Local			
	<i>Oficiales Profesionales Subalternos</i>	Sede/sobre el terreno	Internacional			
EMPLEADOS QUE NO SON DE PLANTILLA	<i>Consultores</i>	Sede/sobre el terreno	Internacional	<i>Acuerdo de servicios especiales</i>	Sede/sobre el terreno	Local
				<i>Acuerdo de préstamo reembolsable</i>	Sede/sobre el terreno	Local
	<i>Pasantes</i>	Sede/sobre el terreno	Local/Internacional	<i>Contrato de servicios</i>	Sobre el terreno	Local
	<i>Voluntarios de las Naciones Unidas</i>	Sede/sobre el terreno	Local/Internacional	<i>Trabajo eventual</i>	Sede/sobre el terreno	Local
				<i>Voluntarios del PMA</i>	Sede/sobre el terreno	Local

I. PERSONAL DE GESTIÓN Y PERSONAL DIRECTIVO

Personal internacional de categoría profesional – El personal internacional de categoría profesional (P-1 a D-2) y categorías superiores está compuesto de personas altamente cualificadas con nombramientos de duración indefinida (sin una fecha de expiración precisa) o nombramientos continuos (de duración indefinida) o nombramientos de plazo fijo (por un período ininterrumpido de por lo menos un año y con una fecha de expiración precisa). Se trata de personal contratado a nivel internacional que suele destacarse luego a distintos países, en virtud de la política de rotación del personal.

Personal internacional de categoría profesional con nombramientos de carácter temporal – El personal internacional de categoría profesional con nombramientos de carácter temporal está contratado por períodos inferiores a 12 meses en la Sede y en las oficinas de enlace y sobre el terreno. En caso de que se renueve el nombramiento de un miembro del personal de esta categoría, entre los dos contratos hay que aplicar una interrupción del servicio de un mes.

Oficiales Profesionales Subalternos – Forman parte de un programa financiado por gobiernos de países en desarrollo para ofrecer la posibilidad de adquirir capacitación y experiencia a profesionales jóvenes que desean dedicarse a una carrera en la esfera de la ayuda internacional para el desarrollo. Tienen nombramientos de plazo fijo.

Personal nacional de categoría profesional – Se trata de miembros del personal contratados localmente que trabajan sobre el terreno y están destinados a puestos de nivel A-D. Tienen nombramientos continuos (de duración indefinida) o nombramientos de plazo fijo (por un período ininterrumpido de por lo menos un año y con una fecha de expiración precisa). Para que se les pueda contratar, deben residir en las cercanías del lugar de destino para poder ir y volver del trabajo todos los días. No están sujetos a la política de rotación.

II. PERSONAL DE APOYO DE PLANTILLA

Personal de servicios generales – Se trata de miembros del personal de apoyo administrativo o técnico contratados localmente, que trabajan en los niveles GS-1 a GS-7. Pueden tener nombramientos de plazo fijo o continuos. Para que se les pueda contratar, deben residir en las cercanías del lugar de destino para poder ir y volver del trabajo todos los días. No están sujetos a la política de rotación. Se puede contratar personal de servicios generales para cargos en la Sede y en las oficinas de enlace o sobre el terreno.

Personal de servicios generales con nombramientos de carácter temporal – Se trata de miembros del personal de servicios generales con nombramientos de breve duración (un período no superior a 11 meses, con una fecha de expiración precisa). En caso de que se renueve su nombramiento, hay que aplicar una interrupción del servicio de un mes entre los dos contratos. Se los contrata para satisfacer necesidades temporales o de corto plazo, o ambas, debidas a la ausencia del personal ordinario (vacaciones anuales, licencia prolongada por enfermedad, licencia por maternidad o paternidad, misión o asignación de funciones temporales). El personal de servicios generales con nombramientos de carácter temporal también puede ser contratado para asignaciones especiales de corta duración. Normalmente no debe nombrarse por asignaciones inferiores a un mes. Estas necesidades de asistencia temporal deberían suplirse normalmente con la dotación ordinaria de personal de la dirección.

III. PERSONAL DE GESTIÓN Y PERSONAL DIRECTIVO NO DE PLANTILLA

Consultores – Son autoridades o especialistas reconocidos en un ámbito específico cuyos servicios se utilizan para fines de asesoramiento, consulta o demostración. Son empleados contratados por un período limitado, que no puede superar los 11 meses, para brindar su asesoramiento de expertos en un campo especializado para el cual el Programa no dispone internamente de competencias. En ocasiones, los consultores también pueden emplearse de forma temporal para desempeñar funciones correspondientes al personal cuando no hay una disponibilidad inmediata de recursos de personal para situaciones de emergencia o para determinadas esferas operacionales. Puede nombrarse a los consultores por a) la duración de una asignación específica; b) una serie de asignaciones específicas dentro de un período de tiempo dado (contratos de servicios efectivos); c) sin compensación, cuando no pueden aceptar honorarios. Ningún consultor debería ser empleado por más de cuatro años para

una consultoría, es decir, por un total de 44 meses en un lapso de 48 meses. En el caso de que esto ocurra, debería imponerse una interrupción del servicio del consultor de por lo menos tres meses o bien, cuando proceda, se debería pasar a un contrato de plazo fijo.

Pasantes – Son estudiantes que han terminado al menos dos años de estudios universitarios cuando se integran al Programa y que están matriculados en una universidad o instituto de enseñanza superior y que han asistido a clases en los últimos 12 meses. La pasantía debe ser de tipo profesional e incluir tareas analíticas y conceptuales entre aquellas asignadas; sin embargo, los pasantes no deben desempeñar ninguna función de gestión ni de supervisión, ni ser responsables de cuestiones financieras o de compras, ni tampoco reemplazar al personal existente ni desempeñar funciones correspondientes a un puesto vacante. Los pasantes recibirán un estipendio para cubrir los gastos de subsistencia básicos.

Voluntarios de las Naciones Unidas – Son miembros de un programa administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y financiados por el PMA o el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (Bonn). Reciben una prestación mensual de subsistencia, y se sufragan todos sus costos básicos de apoyo; en promedio prestan servicios durante dos años.

IV. PERSONAL DE APOYO NO DE PLANTILLA

Acuerdos de servicios especiales – las personas con acuerdos de servicios especiales están empleadas en la Sede y en las oficinas de enlace o sobre el terreno. Estos acuerdos son un instrumento para contratar localmente consultores, profesionales y personal de apoyo temporales para que desempeñen funciones durante un período de tiempo relativamente breve. El titular del contrato debe ser nacional o ciudadano del país de asignación o residente con un permiso de trabajo obtenido antes de ser contratado con un régimen de este tipo. Estos acuerdos son adecuado para actividades con una duración inferior a seis meses o actividades que no se prolonguen más de 11 meses, durante operaciones ya sea de emergencia o de socorro, períodos de máxima carga de trabajo, talleres y conferencias, períodos de licencia de los miembros del personal ordinario, o para las actividades iniciales previas a la financiación/definición de un puesto de trabajo, etc. Si tales servicios se necesitan por más de 11 meses, habrá que contemplar otros instrumentos contractuales. En caso de que se renueve el nombramiento de una persona contratado con arreglo a un acuerdo de servicios especiales, debería imponerse una interrupción del servicio de tres meses. La remuneración se indica en el propio acuerdo y se paga en forma de una suma a tanto alzado, dentro del período establecido en el acuerdo.

Contrato de servicios – Es un instrumento contractual que se utiliza solamente en las oficinas del PMA fuera de la Sede. Permite para contratar localmente empleados en las condiciones siguientes: a) para ejercer funciones temporales que se definen como limitadas y por períodos específicos como emergencias, operaciones especiales o actividades de programas con una duración limitada; b) para servicios de apoyo que normalmente se externalizarían pero para los cuales no hay empresas disponibles o que no es aconsejable externalizar debido a las circunstancias reinantes (por ejemplo, servicios de custodia de fondos, de seguridad y de tecnología de la información). Para cualquiera de las actividades antes mencionadas que duren menos de seis meses, deberá recurrirse a acuerdos de servicios especiales. Se establecen por un período mínimo de seis meses que puede ampliarse pero sin superar los 12 meses cada vez. El contrato de servicios es renovable sin interrupción del servicio, pero las oficinas sobre el terreno del PMA deben considerar el recurso a otros instrumentos contractuales (contrato de plazo fijo) si los servicios se necesitan por un plazo mayor; de hecho, este tipo de contrato previsto para el personal no de plantilla está concebido para desempeñar funciones temporales, sujetas a un plazo, suele tener una escala de remuneración inferior a la escala salarial de las Naciones Unidas para los miembros del personal, ofrece un conjunto limitado de prestaciones y beneficios y no brinda ninguna perspectiva de carrera.

Voluntarios del PMA – Son personas contratadas a nivel local que ponen gratuitamente sus servicios a disposición del PMA. No tienen relación con los Voluntarios de las Naciones Unidas ni con el programa de pasantías del PMA. Pueden brindar asistencia adicional al personal del Programa en todo tipo de trabajos pero no pueden reemplazar a un miembro del personal con carácter permanente. No hay ninguna retribución por este tipo de servicios voluntarios; sin embargo, el Programa ofrece un seguro dentro del Plan de seguro médico en caso de accidente, enfermedad o fallecimiento en actos de servicio; asimismo, les reembolsa los gastos de viaje en caso de que les exija viajar y les ofrece las garantías previstas en la política del PMA contra el riesgo de guerra y los daños causados por actos intencionales.

Trabajadores eventuales – Empleados contratados por períodos breves para que realicen tareas que suelen ser manuales, de carácter temporal, intermitente o estacional, pagados por día o a destajo. Los ejemplos típicos de estos servicios de trabajadores eventuales incluyen, sin limitarse a ello, a los estibadores u otro personal empleado para cargar y descargar envíos de alimentos y equipo, así como para la limpieza o trabajos de jardinería. Los contratos de un trabajador eventual estarán limitados a un período máximo de tres meses consecutivos y no superarán los nueve meses en un período de 12 meses. En caso de que sus servicios se necesiten por un período de más de nueve meses por año, se recurrirá a otros acuerdos contractuales (por ejemplo, los acuerdos de servicios especiales o los contratos de servicios).

Acuerdos de préstamos reembolsables – Las personas abarcadas por este tipo de acuerdos están contratadas en el marco de un acuerdo estipulado con una empresa acreditada, un organismo público, una institución nacional u otra entidad jurídica acreditada utilizada para obtener los servicios de un especialista en un ámbito técnico específico.

Anexo 3. Procedimientos de contratación

I. Contratación a nivel internacional

1. El personal de categoría profesional y categorías superiores se contrata a nivel internacional y es objeto de seguimiento por parte de la Sede, al igual que los oficiales profesionales subalternos y los consultores.

a) Contratación de personal internacional de categoría profesional y categorías superiores

2. Para poner en marcha el procedimiento de contratación es preciso contar con la autorización del Director Ejecutivo o del Comité de Dotación de Personal para los puestos sujetos a rotación, o del Director de la Dirección de Recursos Humanos para los otros puestos⁴⁷.

3. La contratación externa se autoriza cuando un puesto no pudo cubrirse en dos procesos de reasignación consecutivos, a excepción de los despliegues de personal en el marco de emergencias de nivel 3, en los que se permite la aplicación de procedimientos de vía rápida. También puede autorizarse cuando queda un puesto vacante, en particular durante la creación de nuevas funciones, cuando el PMA prevé que no dispondrá internamente de competencias adecuadas. Los anuncios se publican en el sitio web del Programa, se difunden dentro del sistema común de las Naciones Unidas y, cuando corresponde, se divulgan por otros medios por iniciativa de la Dirección de Recursos Humanos.

4. El directivo encargado de la contratación tiene seis meses desde la aprobación para finalizar el proceso de contratación externa. Si el proceso de selección no culmina dentro de este plazo, debe enviarse una solicitud de prórroga específica al Jefe de la Subdirección de Despliegue del Talento y Gestión de la Carrera Profesional.

5. Aparte de los requisitos mínimos que deben cumplir en términos de nivel de conocimiento de idiomas, titulación académica y experiencia profesional, los candidatos se evalúan en función de un cuadro de competencias específico para cada puesto. La HRM preselecciona a los candidatos que cumplen todos los criterios; preferentemente, la lista de preselección debería constar de más de tres candidatos.

6. Según se indica en el Manual de recursos humanos, debe darse prioridad a los candidatos que ya han trabajado para el PMA o que integran una reserva de talento siempre que cumplan los requisitos para el puesto. Esas reservas⁴⁸ se establecen para facilitar la contratación externa para ciertos puestos de categoría P-2 a P-4.

7. El directivo encargado de la contratación forma un comité de selección para recibir a los candidatos preseleccionados. Este comité está integrado por tres personas, a saber: para los puestos de categoría P-1 a P-4, el directivo encargado de la contratación o su representante, el coordinador de contratación y un directivo de recursos humanos a nivel internacional; para los puestos de categoría P-5 y categorías superiores, el directivo encargado de la contratación, el Director de la Dirección de Recursos Humanos (o su representante) y un funcionario superior.

8. Tras las entrevistas de evaluación, el comité recomienda un candidato al Director de la Dirección de Recursos Humanos, quien autoriza el proceso de asignación. Para los puestos de categoría P-5 y D-1, incluidos los puestos de directores en los países, la recomendación también se presenta al Director Ejecutivo. La Dirección de Recursos Humanos verifica las cualificaciones de los candidatos seleccionados e informa a aquellos que no superaron esta etapa. Si el candidato propuesto no recibe la aprobación final, el comité puede proponer a otro o justificar su elección.

⁴⁷ Véase el Anexo 1 de la Sección II.3 del Manual de recursos humanos.

⁴⁸ Circular de la Directora Ejecutiva de fecha 18 de noviembre de 2014.

9. La propuesta del comité se expone en un informe que contiene todos los documentos relativos al procedimiento de contratación (publicación, descripción del puesto, cuadro de evaluación, distribución de candidatos por sexo y nacionalidad), de modo que la selección realizada quede justificada.
10. De conformidad con el Manual de recursos humanos, los candidatos seleccionados se contratan por un período fijo de por lo menos un año ininterrumpido, con un período de prueba de 12 meses. En la práctica, la duración inicial es de dos años, y puede prorrogarse por un año varias veces. Después de cinco años la prórroga es de dos años, con lo cual la duración total del servicio es de siete años.
11. Cuando se renueva el contrato de un empleado de categoría internacional que ha finalizado, el puesto no se abre a la presentación de candidaturas.
12. En la categoría profesional y las categorías superiores es posible realizar contrataciones de corta duración de menos de 11 meses para poder hacer frente a necesidades concretas. El Manual de recursos humanos no estipula ninguna norma especial para la selección, salvo la exclusión de aquellos candidatos que tengan lazos familiares con un empleado que ya esté ocupando un puesto.
13. Los oficiales profesionales subalternos se contratan con arreglo al proceso descrito anteriormente para los puestos de categoría P1.

b) Contratación de consultores

14. En principio, los consultores son autoridades reconocidas en su campo específico, contratados a nivel internacional para atender necesidades concretas del PMA o cumplir funciones especiales cuando no se dispone inmediatamente de los recursos necesarios a nivel interno.
15. En virtud de los principios y normas correspondientes a su caso, los consultores se contratan por un período de hasta 11 meses (Manual de recursos humanos del PMA, Sección III.2.2.1 c), y las renovaciones contractuales no pueden superar un período de empleo de cuatro años o 44 meses de un total de 48. Superado este límite, los servicios de los consultores deben interrumpir su servicio durante al menos tres meses o tener un nombramiento de plazo fijo.
16. En el conjunto de normas aplicables a los consultores se establecen las disposiciones relativas a la compensación y la remuneración. En cambio, no hay disposiciones específicas sobre el proceso de publicación de puestos, selección de candidatos y adopción de una decisión final sobre la contratación. La función de la Dirección de Recursos Humanos se limita a validar el nivel de remuneración y aplicar los instrumentos administrativos vinculados al proceso de contratación y la preparación de los contratos.

II. Contratación a nivel local

17. La contratación a nivel local se aplica al personal nacional de categoría profesional y al personal de servicios generales de los despachos regionales y las oficinas en los países, junto con el personal de servicios generales de la Sede y las oficinas de enlace, así como también el personal que no es de plantilla con distintos tipos de contrato, generalmente de duración breve.

a) Contratación de personal de servicios generales en la Sede y en las oficinas de enlace

18. A la hora de cubrir puestos de servicios generales en Roma para períodos de por lo menos un año, se da preferencia a la contratación interna (por transferencia entre departamentos o ascensos mediante un proceso de selección), y a las reservas de personas que ya trabajan en servicios generales o que han sido preseleccionadas. Como último recurso, se publica externamente un anuncio de vacante con la autorización del Director de la Dirección de Recursos Humanos.
19. Las listas de contratación son bases de datos de candidatos internos y externos establecidas para los niveles G-1 a G-4 por ámbito funcional. Se utilizan para que el PMA tenga a la vista las competencias internas y disponga de candidatos para la contratación externa. Las candidaturas externas permanecen en la base de datos durante un año.

20. Las solicitudes para los puestos vacantes se envían por vía electrónica y, después de la preselección realizada por la Dirección de Recursos Humanos, se remiten a un comité de selección integrado por cuatro miembros.

21. El comité de selección decide la metodología de contratación y las eventuales pruebas (idiomas, competencias técnicas) que deben realizar los candidatos preseleccionados. Después de estas pruebas, el comité debe recibir al menos a cinco candidatos para las entrevistas finales.

22. En función de las pruebas y las entrevistas, el directivo encargado de la contratación prepara un informe escrito donde debe fundamentar la elección y recomendar a un candidato. Dicho informe es firmado por todos los integrantes del comité y debe incluir la lista de candidatos entrevistados. Si el candidato elegido es externo, la decisión debe fundamentarse.

b) Contratación de personal directivo y personal de servicios generales de los despachos regionales y las oficinas en los países

23. Los directores de los despachos regionales y las oficinas en los países disponen de facultades delegadas para contratar todo el personal a nivel local, mediante un proceso de selección que garantice la transparencia y la equidad. Los puestos ofrecidos para la contratación local solo están abiertos a aquellas personas que viven dentro del perímetro de residencia administrativa del lugar de destino o el país.

24. La contratación no puede iniciarse sino después de que se hayan presupuestado los fondos correspondientes a la clasificación del puesto de que se trate, sobre la base de una descripción del puesto validada por la Dirección de Recursos Humanos en la Sede.

25. Debe publicarse un anuncio de puesto vacante que contenga la descripción del puesto, las competencias necesarias y los criterios de contratación. El anuncio debe publicarse normalmente durante dos semanas, pero el Director Regional o el Director en el País puede autorizar un período más corto si la contratación se refiere a una necesidad urgente.

26. Algunas vacantes solo están abiertas a los miembros del personal que ya tienen un contrato de plazo fijo (anuncio de vacante de tipo 1), que también pueden solicitar los puestos ofrecidos a través del sistema de las Naciones Unidas (anuncio de vacante de tipo 2) y externamente (anuncio de vacante de tipo 3). En términos generales, los anuncios de vacantes de tipo 3 se utilizan para puestos de dirección a fin de garantizar una amplia competencia entre los candidatos, mientras que los de tipo 1 se usan para el personal de servicios generales que desempeña funciones de apoyo.

27. Los candidatos deben completar un formulario donde indican sus antecedentes personales y profesionales y su formación, además de brindar información sobre su familia y otras relaciones. Esta declaración es fundamental para verificar la información sensible.

28. Los directores de recursos humanos de la dependencia de que se trate realizan una preselección en función de los criterios establecidos en el anuncio de la vacante. El directivo encargado de la contratación elabora la lista de los candidatos justificando el orden de precedencia establecido. A partir de ese orden se seleccionan tres candidatos — de los cuales al menos uno debe ser una mujer, si es posible— que se someten luego a la atención del comité de selección.

29. El comité está integrado al menos por tres personas, incluido el directivo encargado de la contratación, un representante de recursos humanos y una tercera persona externa a la dependencia, que puede proceder de otro organismo de las Naciones Unidas, en particular cuando se trata de las oficinas más pequeñas. Aparte del directivo de recursos humanos, estas personas deben ocupar un puesto de la misma categoría que el puesto que se cubrirá o de categoría superior, y deben declarar cualquier posible conflicto de intereses si alguno de los candidatos ha estado anteriormente bajo su dirección.

30. El Comité local de nombramientos y ascensos, establecido en todos los despachos regionales y las oficinas en los países con más de 20 integrantes, se encarga de supervisar las contrataciones locales. En todos los casos, las decisiones relativas a la contratación y la selección deben regirse por

los principios y las normas aplicables al personal de la FAO y por las disposiciones del Manual de recursos humanos y de la política de contratación del PMA.

31. Al final del proceso de selección, los candidatos seleccionados se contratan por un plazo fijo de 12 meses o más con una fecha de finalización precisa.

c) *Contratación de personal no de plantilla en los despachos regionales y las oficinas en los países*

32. Los directores de los despachos regionales y las oficinas en los países disponen de facultades delegadas para contratar personal en función de las necesidades y los recursos financieros de que disponen. El proceso de contratación es mucho más flexible que cuando la contratación prevé un nombramiento de plazo fijo⁴⁹.

33. Pueden contratarse a nivel local también los consultores que ocupan puestos altamente cualificados o directivos.

34. Las otras categorías de contratación se refieren a las funciones operativas/de ejecución, principalmente mediante las tres modalidades siguientes:

- contratos de servicios con una duración de seis a 12 meses, con contratación directa o mediante un proceso de selección. Pueden renovarse sin interrupción del servicio, pero no pueden convertirse en contratos de plazo fijo, ni ser objeto de una transferencia a otro lugar de destino. No obstante, los titulares pueden solicitar puestos vacantes sujeto a un proceso de selección competitivo;
- acuerdos de servicios especiales para la contratación por períodos breves (menos de seis meses). No pueden prorrogarse por más de 11 meses, con o sin proceso competitivo entre los candidatos. Pueden convertirse en contratos de servicio mediante un proceso de selección, y
- trabajadores ocasionales contratados directamente por un período ininterrumpido que no puede superar los tres meses; en total, no pueden emplearse por más de nueve meses en un año.

35. El directivo encargado de la contratación tiene libertad para seleccionar los candidatos y realizar pruebas y entrevistas en la modalidad que considere adecuada en función de la complejidad de la misión que ha de realizarse, del puesto que ha de ocuparse y del grado de urgencia.

⁴⁹ Véase la guía sobre las facultades delegadas en los directores en los países con respecto a los recursos humanos.

Anexo 4. Procedimientos de ascenso y reasignación

Ascenso del personal de las categorías P-1 a P-4

Desde su modificación en 2013, el procedimiento de ascenso para las categorías P-1 a P-4 es el que se describe a continuación.

- En el mes de marzo del año en cuestión, el jefe directo de los miembros del personal interesados realiza un examen inicial de las competencias utilizando dos criterios de evaluación: uno relativo a la actuación profesional en relación con el puesto ocupado, y otro sobre el potencial que muestra cada persona para la categoría siguiente. Una vez realizado este examen, el jefe selecciona el 50 % de los expedientes de los candidatos para continuar a la siguiente etapa. Los expedientes se envían al director en el país o, en el caso de la Sede, al director de la dirección correspondiente. En este punto vuelve a seleccionarse el 50 % de los candidatos.
- La segunda etapa tiene lugar en el despacho regional o la dirección de que se trate: el personal directivo examina los expedientes, recibe a los candidatos y luego selecciona el 25 % de los expedientes recibidos para enviarlos a la Sede y al comité de ascensos.
- En la Sede, el Comité a cargo de los Ascensos del Personal Profesional⁵⁰ se reúne para examinar todas las candidaturas, y a efectos de información, recibe asimismo las de quienes no fueron seleccionados a nivel local y regional. El Comité formula propuestas y la decisión final es adoptada por el director de la dirección correspondiente.

Procedimiento de reasignación

Este procedimiento concierne solamente al personal internacional y está a cargo de la Subdirección de Despliegue del Talento y Gestión de la Carrera Profesional. Está automatizado en una sola plataforma (Talent Review Tool) y consta de las etapas que se describen a continuación:

- Los candidatos consultan los puestos disponibles para reasignación en la Intranet del PMA, donde se publican durante 14 días tras su validación por parte de la HRM (que verifica, en particular, que se disponga de los fondos necesarios). Los candidatos crean en línea una lista de preferencias que conste de entre tres y cinco puestos, de los cuales algunos pueden corresponder a la categoría siguiente, explicando sus motivos.
- Todos los miembros del personal deben solicitar un mínimo de tres y un máximo de cinco puestos, de los cuales al menos dos deben corresponder a la categoría que ocupan en ese momento. No es posible solicitar puestos cuyo nivel esté dos categorías por encima del nivel del puesto que ocupan.
- Una vez concluido el plazo para la presentación de candidaturas, el coordinador de personal⁵¹ lleva a cabo una evaluación de primer nivel conjuntamente con el jefe directo del puesto disponible para reasignación. Esta selección inicial se remite al Comité de Dotación de Personal general o al Comité de Dotación de Personal específico para el personal de categoría superior en el caso de las categorías más elevadas (directores en los países de categoría P-5 o puestos de categorías D-1 y D-2).
- El Comité interviniente emite una opinión. Posteriormente, la decisión final es adoptada por el Director Ejecutivo para los puestos de categoría P-5 de Director en el País y los puestos de

⁵⁰ Integrado por el Director Ejecutivo, los Directores Ejecutivos Adjuntos y los Subdirectores Ejecutivos, el Jefe de Gabinete, el Director de la Dirección de Recursos Humanos, un integrante de cada una de las dos asociaciones de personal y dos observadores: el jefe de la Oficina de Servicios Jurídicos y el Asesor en materia de Igualdad de Oportunidades.

⁵¹ Coordinador de Recursos Humanos en las dependencias funcionales o en los despachos regionales o las oficinas en los países.

categorías D-1 y D-2, y por el Presidente y el Vicepresidente del Comité para los puestos de categorías P-1 a P-4 y otros puestos de categoría P-5 aparte del puesto de Director en el País.

Proceso específico para el ascenso a las categorías P-5 y D-1

Desde octubre de 2015 el procedimiento para el ascenso⁵² a las categorías P-5 y D-1 es el que se explica a continuación:

- La Subdirección de Despliegue del Talento y Gestión de la Carrera Profesional localiza a las personas que cumplen las condiciones requeridas⁵³, que luego solicitan en línea los puestos disponibles para reasignación utilizando la herramienta para el examen del talento, una aplicación dedicada a la gestión de los ascensos.
- Los candidatos son objeto de una evaluación en dos niveles, primero por parte del Director en el País (a través del sistema PACE), el Director Regional Adjunto (para los directores en los países) o los directores de las direcciones correspondientes (para puestos en la Sede), y en segundo lugar por parte del Director Regional⁵⁴ o los directores de los departamentos correspondientes (para puestos en la Sede). En estas evaluaciones se aplican dos criterios: la actuación profesional en relación con la categoría que ocupa el candidato en ese momento, y el potencial para ejercer funciones futuras en una categoría superior. De este modo, se realiza una selección inicial.
- Las personas seleccionadas son invitadas a una sesión en el Centro de promoción profesional, tras la cual se les clasifica en tres grupos: a) candidatos con potencial que cumplen con las condiciones para recibir un ascenso; b) candidatos con potencial que aún no cumplen con las condiciones para recibir un ascenso, y c) candidatos que no cumplen las condiciones establecidas.
- Los candidatos del primer grupo se incorporan a una reserva de personas con un elevado potencial, la reserva de personal directivo, a discreción del Comité de Dotación de Recursos para personal de categoría superior. Posteriormente, el Comité formula recomendaciones dirigidas al Director Ejecutivo que es quien toma la decisión final con respecto al ascenso. En la mayoría de los casos, se siguen las recomendaciones del Comité.

⁵² Definidas en la Sección II.6 del Manual de recursos humanos.

⁵³ Véase el Manual de recursos humanos. Las condiciones requeridas se refieren al tiempo que el candidato ha ocupado un puesto en la categoría actual y los puestos considerados, el nivel de riesgo del puesto, y la actuación profesional que consta en los formularios del sistema PACE correspondientes a los últimos dos años (que debe ser “excelente” o “satisfactoria”). Es así que para un puesto de categoría P-5 se requieren tres años en la categoría, mientras que para un puesto de categoría D-1 se requieren cuatro años en la categoría.

⁵⁴ Cabe destacar que durante el primer procedimiento puesto en marcha en 2015 se estableció un solo nivel para el examen del talento. La evaluación en dos niveles se instauró en 2016.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

AAP	presupuesto administrativo y de apoyo a los programas
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
HRM	Dirección de Recursos Humanos
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
LMS	Sistema de gestión del aprendizaje
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
PACE	evaluación de la actuación profesional y mejora de las competencias
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas