

Informe del Grupo de Trabajo
Independiente sobre la discriminación
por razón de género, acoso sexual,
hostigamiento y abuso de autoridad en
el lugar de trabajo

Preparado por UNICEF, mayo de 2019

ÍNDICE

SIGLAS	4
<i>Copresidentas del Grupo.....</i>	<i>5</i>
<i>Miembros.....</i>	<i>5</i>
NOTA DE LAS COPRESIDENTAS	7
RESUMEN	9
<i>Valoración general.....</i>	<i>9</i>
<i>El cambio incluye a todos</i>	<i>12</i>
<i>Un sistema de justicia en el que confiar.....</i>	<i>13</i>
<i>Comunicación interna eficaz.....</i>	<i>14</i>
<i>Gestión profesional del cambio.....</i>	<i>14</i>
<i>Conclusión.....</i>	<i>15</i>
ESTABLECER EL CONTEXTO	16
1.1 Un amplio mandato	16
1.2 La búsqueda del conocimiento	18
LO QUE HEMOS DESCUBIERTO	22
2.1 Conclusiones generales	22
2.2 Una cultura laboral poco saludable.....	22
2.3 Controles y equilibrios deficientes.....	37
UN CAMINO HACIA UN CAMBIO CULTURAL POSITIVO: RECOMENDACIONES FINALES	52
3.1 El cambio comienza desde arriba.....	53
3.2 El cambio incluye a todos.....	54

3.3	<i>Transformar la División de Recursos Humanos.....</i>	57
3.4	<i>Reformar las políticas y las prácticas de recursos humanos</i>	58
3.5	<i>Un sistema de justicia en el que se pueda confiar.....</i>	60
3.6	<i>Comunicación interna efectiva con el personal</i>	63
3.7	<i>Gestión profesional del cambio</i>	64
	CONCLUSIÓN	66

SIGLAS

CMT Equipo de gestión del cambio

DRH División de Recursos Humanos

ED Directora Ejecutiva

EDGE Economic Dividends for Gender Equality (Dividendos económicos para la igualdad de género)

IRG Grupo de Referencia Interna de la ITF

ITF Grupo de trabajo independiente

OIAI Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones

ONU Naciones Unidas

PER Informe de Evaluación de Desempeño

RBM Gestión basada en resultados

RH Recursos Humanos

TOR Términos de referencia

UNICEF Gestión basada en resultados

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO INDEPENDIENTE SOBRE LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO, ACOSO SEXUAL, HOSTIGAMIENTO Y ABUSO DE AUTORIDAD EN EL LUGAR DE TRABAJO

Copresidentas del Grupo

Dra. Purnima Mane

Ex Presidenta y Directora Ejecutiva de Pathfinder International; y ex Directora Ejecutiva Adjunta/Asistente del Secretario General del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

San Francisco, Estados Unidos de América

Dra. Debrework Zewdie

Distinguida académica de la Escuela de Salud Pública y Políticas Públicas de la Universidad de la Ciudad de Nueva York; ex Directora Ejecutiva Adjunta y Directora de Operaciones del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo; y ex Directora del Programa Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo, del Banco Mundial.

Washington, D.C., Estados Unidos

Miembros

Dra. Mabel Abraham

Profesora Asistente de Administración, Columbia Business School

Nueva York, Estados Unidos

Sr. Chernor Bah

Cofundador y Director General, Purposeful Productions

Freetown, Sierra Leona

Dr. Stefano Bertozzi

Decano Emérito y Profesor de Política y Gestión de la Salud, Universidad de California, Berkeley, Escuela de Salud Pública

Berkeley, Estados Unidos

Dr. Amel Karboul

Director General, Education Outcomes Fund for Africa and the Middle East; y Comisionado de la Comisión Internacional para la Financiación de Oportunidades Educativas Mundiales (The Education Commission)

Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Sr. Marcelo Modica

Director de Personas, Mercer
Nueva York, Estados Unidos

Sr. John Mullen Presidente de Telstra *Sydney, Australia*

Sra. Aimée Sentimat de Grimaldo

Director General, Banistmo S.A.
Ciudad de Panamá, Panamá

Sra. Ndeye Madjiguene Sock

Asociada de Operaciones Globales en Dalberg Advisors
Dakar, Senegal

NOTA DE LAS COPRESIDENTAS

Fue un gran honor para nosotras cuando la Directora Ejecutiva Henrietta Fore nos invitó a copresidir el Grupo de Trabajo Independiente sobre la discriminación por razón de género, acoso sexual, hostigamiento y abuso de autoridad en el lugar de trabajo. La invitación nos ofreció la oportunidad de contribuir al crecimiento de una organización que ya goza de una excelente reputación en todo el mundo por ser líder en una serie de sectores del desarrollo internacional. Este examen nos permitió realizar un balance de la cultura institucional de UNICEF en un momento clave de la historia en el que está claro que las normas sociales han experimentado profundos cambios y que las organizaciones –especialmente las que, como UNICEF, defienden los derechos humanos de los demás– deben evolucionar en consecuencia.

Como copresidentas del Grupo, felicitamos a la Directora Ejecutiva Fore por aceptar el desafío que supone un examen independiente, entre ellos este informe y otros que se realizaron recientemente. Gracias a su disposición a aceptar sin temor las sugerencias de mejora, UNICEF ha dado ejemplo a otras entidades de las Naciones Unidas y está a la altura de su reputación como líder.

Tuvimos la suerte de contar con el apoyo de los otros ocho miembros del Grupo, todos ellos autoridades externas en las esferas pública y privada, los organismos internacionales de desarrollo, las instituciones académicas y las Naciones Unidas; cada uno de ellos aportó su amplia experiencia tanto en la interpretación y el análisis de las conclusiones como en la formulación de recomendaciones viables. Les damos las gracias por su entusiasmo y su compromiso constante con este esfuerzo.

Al emprender la iniciativa, el Grupo se comprometió a respetar tres principios importantes. En primer lugar, queríamos que el examen fuera independiente de la administración de UNICEF y que evitara toda percepción de que las conclusiones y recomendaciones habían

sufrido influencias indebidas. Esto lo podemos confirmar con toda certeza. Nuestro objetivo era proporcionar un informe honesto, constructivo y útil.

En segundo lugar, adoptamos un enfoque iterativo de la labor encomendada, y compartimos de manera continua nuestras conclusiones y recomendaciones con la Directora Ejecutiva Fore y el Director Ejecutivo Adjunto para la Gestión. La primera vez que las compartimos fue en septiembre de 2018. Nuestras esperanzas eran contribuir a una transición sin tropiezos para pasar de las recomendaciones a la acción.

En tercer lugar, en la medida de lo posible, las conclusiones del examen se basaron en las experiencias del personal de la organización. Con este fin, pedimos a UNICEF que ampliara el plazo de nuestro proyecto de seis a nueve meses para que pudiéramos celebrar el mayor número posible de reuniones con grupos de discusión y de conversaciones bilaterales, así como de intercambios por correo electrónico.

En nombre de todos los miembros del Grupo, queremos darles las gracias a todos ustedes, que han depositado su confianza en nosotros y han compartido sus experiencias en grupos de discusión, conversaciones bilaterales y a través de la cuenta de correo electrónico confidencial creada con este fin. Queremos dar especialmente las gracias a los miembros del Grupo de Referencia Interno y del Grupo de Partes Interesadas, que nos dedicaron su tiempo durante la fase inicial y que ampliaron nuestros esfuerzos para llegar al personal en todas partes.

También aprovechamos esta oportunidad para dar las gracias a la experta consultora, Aulikki Kuusela, y al personal de la Secretaría del Grupo, quienes dirigieron los esfuerzos del Grupo y dieron ejemplo de los más altos niveles de profesionalidad y confidencialidad a lo largo del periodo en que hemos asumido nuestro compromiso.

A medida que la administración de UNICEF –y todos los miembros del personal– llevan adelante las recomendaciones de este informe, les recordamos a todos y cada uno de ustedes que no sólo es el derecho de todos trabajar en un entorno laboral seguro y solidario, sino que también tiene sentido desde el punto de vista institucional para garantizar resultados en favor de la infancia.

Les damos las gracias por esta oportunidad.

Purnima y Debrework

RESUMEN

Valoración general

El personal de UNICEF a todos los niveles trabaja arduamente en entornos difíciles y a menudo peligrosos para cumplir el mandato de la organización, que consiste en proteger los derechos de la infancia y lograr resultados para todos los niños, todos los días. Hay un sólido sentimiento de comunidad entre el personal de UNICEF, que se siente muy orgulloso de trabajar en la organización. El personal se esfuerza por demostrar los valores fundamentales de la organización, a saber, la atención, el respeto, la integridad, la confianza y la rendición de cuentas, y representan su mayor activo en el cumplimiento de su mandato.

GRAPH

“Todos los niños tienen derecho a crecer en un entorno seguro e inclusivo” - UNICEF



Todos los empleados de UNICEF tienen derecho a un entorno laboral seguro e inclusivo

END OF GRAPH

Sin embargo, las conclusiones del Grupo de Trabajo Independiente (ITF) sobre la discriminación por motivos de género, el acoso sexual, el acoso y el abuso de autoridad en el lugar de trabajo indican que, a pesar de las buenas intenciones, UNICEF no está asumiendo esos valores en lo que atañe a su recurso más importante.

Por ejemplo, mientras que la cultura de UNICEF en el lugar de trabajo se centra en los resultados en favor de los niños, UNICEF no parece dar la misma importancia a la forma en que se logran esos resultados. Esto parece deberse a una interpretación errónea de la gestión basada en los resultados, que UNICEF ha adoptado con gran entusiasmo en los últimos 15 años. Es tanto un imperativo moral como un buen concepto institucional apuntar a lograr resultados óptimos para los niños al tiempo que se protege y se apoya a aquellos que trabajan incansablemente para lograr esos resultados.

En un análisis más profundo, los resultados del Grupo indican que este hincapié singular en los logros ha permitido que se arraigue una cultura autoritaria. Este enfoque basado en “resultados a cualquier precio” ha creado un entorno en el que, siempre que se logren resultados programáticos, los delitos no se denuncian o no se investigan y quedan impunes según las normas establecidas; este enfoque también ha facilitado la discriminación por motivos de género, el acoso sexual, el acoso y el abuso de autoridad, que prosperan en esas condiciones.

Además, las deficiencias en el apoyo de los sistemas diseñados para proporcionar controles y equilibrios en el ejercicio de la autoridad, como la gestión de los recursos humanos, el sistema de denuncias y la comunicación interna con el personal, han agravado las consecuencias negativas de esta cultura. Esto ha provocado un aumento del estrés, la frustración y el temor entre el personal, lo que ha dado lugar a niveles preocupantemente bajos de confianza en la gestión de toda la organización. Numerosas entrevistas y reuniones con el personal, tanto a título individual como en grupos de discusión en todo el mundo, y correos electrónicos confidenciales recibidos por los copresidentes del Grupo, dan una idea de una organización en la que la innovación, las opiniones críticas y las quejas se mantienen sofocadas por el miedo a las repercusiones.

Es necesario llevar a cabo un cambio radical en la cultura para incorporar los valores básicos de UNICEF, que consisten en la atención, el respeto, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, a fin de encaminar a la organización hacia un cambio positivo y hacia un lugar de trabajo libre de discriminación por motivos de género, acoso sexual, hostigamiento y abuso de autoridad.



El cambio comienza desde arriba

Un cambio profundo de la cultura depende del cambio de las mentalidades y las actitudes, así como de los sistemas y las políticas. UNICEF debe adoptar una posición firme con respecto al cambio en el nivel superior y adoptar medidas transformadoras para demostrar que la organización se toma en serio el cambio.

“Aprendo de gestión observando a mi supervisor. La mayoría de las veces, aprendo lo que no debo hacer.”

— UN FUNCIONARIO DE UNICEF EN LA SEDE

Además, las aptitudes de gestión de personal de categoría superior deben evaluarse mediante una retroalimentación obtenida de múltiples fuentes, y es preciso medirlas en combinación con los logros en materia de resultados programáticos. Este enfoque debe incorporarse explícitamente en la rendición de cuentas de la gestión, en los criterios de selección y promoción para los puestos de supervisión y en la formación de los posibles directivos. Es preciso ofrecer un reconocimiento a los directivos que demuestren una

sólida capacidad de gestión de personal; y los directivos que demuestren prácticas perjudiciales de gestión de personal deben ser apartados de sus responsabilidades de gestión si su comportamiento no cambia por medio de una formación correctiva.

El cambio incluye a todos

Hoy en día, la cultura en el lugar de trabajo de UNICEF está marcada por las agudas divisiones entre “nosotros” y “ellos”. Esas divisiones son expresiones de diferencias de poder y son evidentes no sólo entre los géneros y entre las razas y las etnias, sino también entre los directivos y los equipos, entre el personal internacional y el nacional, y entre el personal de plantilla y los empleados ajenos a la plantilla .

En varias oficinas se denunció la existencia de feudos. Esas oficinas han establecido sus propias microculturas que definen cómo se hacen las cosas y qué comportamientos son aceptables, a menudo de una manera que no resulta acorde con los valores o las políticas de UNICEF. Si bien sobre el papel, UNICEF cuenta con políticas integrales, puede que en las oficinas que funcionan como feudos estas políticas no se apliquen y, por lo general, no suele haber consecuencias negativas para quienes no las respetan. Se necesita un compromiso renovado, a todos los niveles y por parte de todo el personal, con los valores y las políticas inclusivas de UNICEF, así como un acuerdo sobre las formas prácticas de trabajar en favor de una cultura más coherente e inclusiva: una cultura centrada en tono al “nosotros”. Para ello es necesario, entre otras cosas, abordar de manera decidida las divisiones que existen desde hace mucho tiempo.

El Grupo llegó a la conclusión de que es esencial un cambio cultural importante, en particular en la cultura de gestión y en la forma en que la organización se relaciona con el personal, así como una transformación de la División de Recursos Humanos (DRH) y de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones (OIAI).

Transformar la gestión de los recursos humanos

Todas las personas que trabajan con y para UNICEF tienen derecho a recibir un trato justo. Esto sólo puede ocurrir con una DRH que tenga un mandato institucional sólido y un liderazgo capaz de proporcionar asesoramiento profesional, objetivo e imparcial, tanto a los directivos como al personal.

En lugar de ser neutral y cuidadosa con los empleados, la reputación de la DRH entre el personal es que se muestra susceptible a la manipulación por parte de los directivos. De hecho, el personal percibe que la DRH facilita la aplicación desigual de las políticas de recursos humanos y la mala gestión local. El Grupo es consciente de los esfuerzos de UNICEF en materia de “reforma de los recursos humanos”; sin embargo, se necesita una transformación completa de la gestión de los recursos humanos para que la DRH recupere la confianza del personal. Esto implicará el desarrollo de una nueva “estrategia sobre el personal” para apoyar el cambio de cultura; la evaluación y mejora

de las competencias y aptitudes de todo el personal de recursos humanos a nivel mundial; el fortalecimiento de la capacidad de la DRH para garantizar la aplicación uniforme de políticas y prácticas en todas las oficinas; y el fomento de la capacidad para proporcionar análisis profesionales de los recursos humanos que sirvan de base a las decisiones de gestión. El establecimiento de líneas de responsabilidad directas de todo el personal de recursos humanos con un mecanismo centralizado y transformado de recursos humanos les protegerá de las presiones indebidas y mejorará su papel como intermediarios honestos.

Para poder hacer recomendaciones rápidas antes de que se agrave una denuncia relacionada con la discriminación en los procesos de recursos humanos, como la selección, la promoción, la rotación y la supresión de cargos, se debe establecer un mecanismo preliminar de examen simple e independiente. UNICEF también debería realizar un examen a fondo de sus prácticas de movilidad profesional y examinar cómo sus políticas pueden haber contribuido a forzar a los funcionarios con talento a abandonar la organización, especialmente a las mujeres.

“La prioridad de los RH parece ser la protección de la reputación de UNICEF, más que la de los individuos.”

— UN FUNCIONARIO DE UNICEF QUE TRABAJA SOBRE EL TERRENO

Un sistema de justicia en el que confiar

Tras las conversaciones con el personal, es evidente que, tal como está configurada actualmente, la OIAI, que está encargada de investigar las faltas de conducta y funciona como un sistema judicial, no está constituida debidamente para investigar el acoso sexual, el acoso o el abuso de autoridad. El personal de UNICEF informa de que existe una desconfianza profundamente arraigada en la independencia, la rapidez y la imparcialidad del mecanismo de denuncia existente. Lo perciben como ineficaz tanto para investigar las denuncias como para sancionar a los infractores. No confían en la confidencialidad de las investigaciones y temen represalias. El personal ha sido testigo de que aquellos que presentan denuncias sufren más acoso, marginación o se enfrentan a un colapso de sus carreras, lo que ha dado lugar a que muchos de los denunciantes abandonen la organización. La falta de funcionarios de la OIAI con conocimientos específicos para investigar el acoso sexual, el acoso y el abuso de autoridad es una deficiencia importante. En general, el personal se siente descontento con la función investigadora de UNICEF, y muchos funcionarios afirman que la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas con respecto a las conductas prohibidas es una retórica vacía. Los datos sobre el volumen, la puntualidad y los resultados de las investigaciones apoyan las percepciones del personal.

“Denuncié acoso sexual y me arrepiento de haberlo hecho.”

— UN FUNCIONARIO DE UNICEF EN UNA OFICINA DE PAÍS

La gestión del mecanismo de denuncia debería transferirse, total o parcialmente, a una tercera parte que tenga experiencia en las investigaciones de faltas de conducta del personal en las organizaciones internacionales, incluido el acoso sexual, y que pueda equilibrar eficazmente la independencia y la transparencia con las debidas garantías y con celeridad en los procedimientos. Las protecciones contra las represalias deben reforzarse *en la práctica*, en consonancia con la reciente reforma de la política de UNICEF para proteger a los denunciantes contra las represalias.

Comunicación interna eficaz

La comunicación interna eficaz constituye el tercer pilar de los sistemas esenciales para apoyar una cultura institucional robusta. Aunque UNICEF es muy conocido por sus comunicaciones exteriores para promover la causa de la infancia, el Grupo descubrió que UNICEF se muestra reacio al riesgo cuando se trata de las comunicaciones internas, especialmente en lo que se refiere al tema de la discriminación por motivos de género en el lugar de trabajo, el acoso sexual, el acoso y el abuso de autoridad. El Grupo descubrió que UNICEF no aprovecha las oportunidades de que dispone a todos los niveles para establecer una organización inclusiva y con visión de futuro que acepte el pensamiento creativo, la diversidad de opiniones y la disidencia constructiva mediante el uso de tecnologías y plataformas nuevas, interactivas y atractivas. La comunicación bidireccional a nivel de equipo, coordinada por los directivos, puede ayudar a salvar las divisiones en la organización; a mejorar la satisfacción en el trabajo mediante el empoderamiento del personal para que moldee su lugar de trabajo y se convierta en paladín del cambio; y, en última instancia, a reducir los incidentes de abuso de autoridad y otras formas de acoso.

Gestión profesional del cambio

Se necesita una gestión profesional del cambio para apoyar el cambio institucional, en particular un cambio tan transformador como el propuesto por el Grupo. Para aplicar las recomendaciones del Grupo, así como de otros estudios pertinentes, UNICEF debe invertir en un equipo independiente de gestión del cambio. Este equipo ayudará a UNICEF a elaborar un plan de ejecución por prioridades y por etapas, a establecer su propia estructura de gestión del cambio de cultura y a medir y comunicar al personal los progresos realizados en la

erradicación de la discriminación por motivos de género, el acoso sexual, el acoso y el abuso de autoridad en todas sus formas.

Conclusión

UNICEF ha demostrado sistemáticamente al Grupo su determinación de introducir cambios en la organización cuando sea necesario para convertirla en el mejor lugar de trabajo. Si la apertura y la intención van acompañadas de medidas en todos los niveles de la organización y se aplican las recomendaciones del Grupo, el personal tendrá una mayor seguridad de que la organización se toma en serio el cambio y recuperará la confianza perdida. La administración tendrá que prestar especial atención a la planificación, la comunicación y el seguimiento de los resultados del proceso de gestión del cambio y fortalecer los mecanismos y sistemas de apoyo necesarios, incluidas las políticas, las prácticas de gestión y una serie de funciones específicas como las que desempeñan la DRH, la OAI y la dependencia de comunicación interna, al mismo tiempo que se garantiza una supervisión coherente y visible por parte de la administración superior.

Transformar las intenciones en acciones para cambiar la cultura en el lugar de trabajo no es un proceso fácil, pero sí factible. Las recomendaciones del Grupo están diseñadas para ayudar a UNICEF a conseguirlo. El Grupo espera que sus recomendaciones se tomen en serio para construir un UNICEF mejor, que sirva a los niños que necesitan sus servicios.

SECCIÓN 1:

ESTABLECER EL CONTEXTO

1.1 Un amplio mandato

Al asumir sus funciones como Directora Ejecutiva de UNICEF en enero de 2018, Henrietta Fore se comprometió a tomar medidas para poner fin a la discriminación, el acoso y el abuso de autoridad en todas las oficinas de UNICEF. La Directora Ejecutiva encargó varios estudios con el fin de abordar diferentes formas de acoso. Entre otras medidas, estableció el Grupo de Trabajo Independiente sobre discriminación de género, acoso sexual, acoso y abuso de autoridad en el lugar de trabajo para “evaluar los patrones de discriminación, acoso y abuso de autoridad relacionados con el género en el lugar de trabajo en UNICEF, considerar las mejores prácticas dentro de las Naciones Unidas y otras instituciones a la hora de abordar cuestiones similares; y proporcionar a UNICEF recomendaciones prácticas”.

Además de por las dos copresidentas, el Grupo está integrado por ocho miembros con diversos conocimientos y experiencia, entre los que cabe destacar líderes externos de las esferas pública y privada, organismos internacionales de desarrollo, instituciones académicas y las Naciones Unidas. Colectivamente, los miembros del Grupo tienen una gran experiencia, entre otras cosas, en cuestiones relacionadas con la igualdad de género, la discriminación, el abuso de autoridad y el acoso, así como con la inclusión y la equidad en el lugar de trabajo. La composición del Grupo se determinó sobre la base de las recomendaciones de las oficinas regionales, las oficinas en los países y los comités nacionales en pro de UNICEF, y los miembros asumieron sus funciones de manera voluntaria.

Asimismo, se crearon dos órganos para que sirvieran de base a la labor del Grupo, según fuera necesario. Un Grupo de Referencia Interno integrado por 18 funcionarios seleccionados por UNICEF actuó como portavoz ante el Grupo de los sentimientos del personal y difundió los mensajes clave entre la comunidad de UNICEF en general. Los miembros son representantes de todas las categorías y tienen antecedentes diversos, tanto en lo que respecta al género como a sus lugares de origen. También se formó un Grupo de Partes Interesadas, compuesto por colegas de alto nivel con responsabilidad sobre las políticas y procedimientos pertinentes para el trabajo del Grupo. Su función era ayudar al Grupo a comprender las políticas y los contextos de UNICEF y de las Naciones Unidas. El Grupo de partes interesadas estaba integrado por 15 funcionarios superiores de UNICEF, además de un representante de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal de las Naciones Unidas y de la Oficina del Ombudsman de los Fondos y Programas de las Naciones Unidas. Además, UNICEF destinó un grupo de funcionarios para que apoyaran al Grupo en calidad de Secretaría.

Durante todo el período que duró el proyecto, de agosto de 2018 a mayo de 2019, las copresidentas se reunieron periódicamente con la Directora Ejecutiva Adjunta de Gestión y, por separado, con la Directora Ejecutiva de UNICEF. Estas deliberaciones brindaron a las copresidentas la oportunidad de formular observaciones sobre las conclusiones, ofrecer información actualizada sobre los progresos realizados en la elaboración del informe y compartir las recomendaciones propuestas a medida que se iban formulando. Se celebraron dos consultas entre la Directora Ejecutiva y todos los miembros del Grupo, así como múltiples consultas entre la Directora Ejecutiva y las copresidentas para recabar sus opiniones sobre elementos específicos del informe.

Al principio de su intervención, el Grupo identificó determinadas cuestiones fundamentales, como el abuso de autoridad y otros síntomas de un lugar de trabajo insalubre, que si no se abordaban socavarían incluso las mejores políticas. La gravedad de estos problemas llevó al Grupo a hacer más hincapié en la necesidad de escuchar al personal para comprender mejor una cultura laboral que parecía ocultar con eficacia las faltas de conducta en el lugar de trabajo. En consecuencia, los términos de referencia del Grupo fueron evolucionando. En su primera reunión, celebrada el 20 de agosto de 2018, el Grupo acordó que se daría prioridad al abuso de autoridad en sus investigaciones –a pesar de que se había omitido en el título original del Grupo– junto con la discriminación por motivos de género, el acoso sexual y el acoso; y subrayó su independencia con respecto a UNICEF a fin de garantizar que todas las esferas pertinentes recibiesen por igual la necesaria atención. Esta decisión fue validada posteriormente en varias conversaciones con el personal, incluidos el Grupo de Referencia Interno y el Grupo de Partes Interesadas.

Aunque el Grupo apoyó plenamente el objetivo de la Directora Ejecutiva de avanzar rápidamente, los miembros consideraron que era fundamental tener suficiente tiempo para escuchar directamente al personal, incluidos los que trabajan sobre el terreno. Cada miembro del Grupo visitó una oficina de UNICEF cerca de su base de operaciones o a lo largo de sus rutas de viaje sin costo alguno para UNICEF, con el fin de tener una idea general de la cultura en el lugar de trabajo y para recabar activamente la participación del personal. Para completar estas visitas, UNICEF y el Grupo acordaron prorrogar por tres meses el plazo original.

Los miembros del Grupo también propusieron que se adoptara un enfoque iterativo de las recomendaciones, que permitiera a UNICEF adoptar medidas preliminares, en lugar de esperar a la presentación del informe final. En particular, ya a finales de septiembre de 2018 se comunicó a la Directora Ejecutiva una serie de recomendaciones sobre medidas preliminares, que se pusieron a disposición de todo el personal. A continuación, en diciembre de 2018, se ofreció asesoramiento específico para contratar a una empresa de consultoría externa que actuara como equipo de gestión del cambio, que se solapara con el Grupo y que prestara asistencia a UNICEF en la planificación y puesta en práctica de los cambios en la cultura y la gestión recomendados por el Grupo y en los otros tres exámenes relacionados con el

mismo asunto. A petición de la Directora Ejecutiva, el Grupo elaboró un proyecto de mandato para el equipo de gestión del cambio, y proporcionó asesoramiento sobre el perfil del puesto vacante de Director Ejecutivo Adjunto para la Gestión, a fin de garantizar que conservara la responsabilidad general de la gestión del cambio y del establecimiento de una cultura de cambio.

1.2 La búsqueda del conocimiento

Reconociendo que este esfuerzo no era una evaluación ni un proyecto de investigación, los expertos del Grupo utilizaron una metodología que les permitiría comprender el contexto cultural más amplio en el que se producía la discriminación por motivos de género, el acoso sexual, el acoso y el abuso de autoridad en UNICEF. La metodología de este reconocimiento se basó en interacciones con el personal a través de múltiples vías, el examen de documentos internos y externos pertinentes, estudios, buenas prácticas y el análisis de los datos disponibles. El Grupo estima que habló con más de 350 miembros del personal. Las conclusiones se analizaron desde la perspectiva de la amplia experiencia y conocimientos técnicos aportados por los miembros del Grupo, con el fin de determinar las causas profundas que posibilitaron el florecimiento de la mala conducta en el lugar de trabajo en UNICEF. Las recomendaciones se alcanzaron aplicando soluciones que han dado buenos resultados en otras partes en relación con las circunstancias específicas de UNICEF.

Durante este proceso, el Grupo dio prioridad a escuchar directamente las opiniones del personal. Además de una página en la intranet y un espacio en el servicio de redes sociales de UNICEF, Yammer, se estableció una cuenta de correo electrónico confidencial, y se alentó al personal a que compartiera con las copresidentas sus experiencias de acoso de todo tipo y los procesos de investigación y de disciplina. Se recibió un gran número de correos electrónicos, lo que dio lugar a nuevas conversaciones con el personal interesado. El informe refleja la amplia información anecdótica recopilada, que resultó ser preocupante en todos los aspectos.

Los miembros del Grupo llevaron a cabo entrevistas con representantes clave de la sede, las oficinas regionales y las oficinas nacionales, incluidos los consejeros del personal, la Asociación Mundial del Personal, el Defensor del Pueblo, UN Globe, la Oficina de Asistencia Jurídica al Personal y los directores regionales, los representantes en los países y los asesores en cuestiones de género, entre otros.

Además de interactuar con los miembros del personal que se presentaron y de entrevistar a los representantes de los grupos clave pertinentes, el Grupo deseaba comprender la cultura subyacente en el lugar de trabajo y captar las opiniones de los directivos y del personal de las oficinas de UNICEF, tanto sobre el terreno como en la sede. Los miembros del Grupo visitaron nueve oficinas sobre el terreno en tres continentes diferentes, y hablaron por separado con los directores y el personal. Las reuniones con el personal fueron organizadas por la asociación local de personal y se llevaron a cabo en forma de debates estructurados de grupos de discusión, lo que aseguró que no se atribuyeran puntos de vista a los miembros individuales del

personal (véase el Anexo 6 para conocer la orientación acordada para estos debates). En total, el Grupo organizó 25 grupos de discusión, tanto en la sede como en el terreno.

El Grupo también consultó con el Grupo de Referencia Interno el 10 de agosto de 2018 y el 18 de septiembre de 2018, y con el Grupo de Partes Interesadas el 5 y el 20 de septiembre de 2018. El 8 de febrero de 2019, el Grupo celebró una reunión conjunta con el Grupo de Referencia Interno y el Grupo de Partes Interesadas para debatir sus respuestas iniciales a las recomendaciones provisionales que se habían difundido y ponerles al día sobre los progresos realizados hasta la fecha.

Los miembros del Grupo examinaron las políticas pertinentes de UNICEF relacionadas con los recursos humanos y las investigaciones y las compararon con las prácticas de sus propias organizaciones y sus áreas específicas de trabajo e investigación, basándose en sus experiencias y conocimientos especializados. Lamentablemente, el Grupo no tuvo plena libertad para debatir abiertamente las prácticas de otras organizaciones, ya que muchas de ellas no son de dominio público y fueron compartidas confidencialmente con el Grupo por organizaciones y empresas que forman parte de las redes profesionales de sus miembros.

Por otra parte, el Grupo examinó un gran número de documentos de debate analíticos sobre enseñanzas y mejores prácticas, se mantuvo al tanto de los progresos realizados en otras organizaciones y supervisó los materiales emergentes relacionados con #MeToo y #AidToo. En el Anexo 7 se presenta una selección de los documentos examinados.

En particular, el Grupo reflexionó sobre las conclusiones y recomendaciones de las principales líneas de trabajo iniciadas por la Directora Ejecutiva a lo largo de 2018 y concluyó que muchas de las conclusiones examinadas confirmaban las del Grupo, a saber:

» **El examen independiente de la estrategia de UNICEF para responder y prevenir la explotación y los abusos sexuales** concluyó que las condiciones necesarias para que UNICEF mejorara en este ámbito eran “no eran todavía suficientes, no estaban reproducidas a escala o no eran lo bastante sólidas como para constituir un sistema plenamente eficaz” (pág. 3). En el examen se presentaron 32 puntos de acción.

» **En un examen realizado por el bufete de abogados Morgan Lewis sobre la conducta de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones de UNICEF (OIAI)** en relación con las investigaciones que implicaban una denuncia de acoso sexual o mala conducta se llegó a la conclusión de que UNICEF estaba desaprovechando la oportunidad de que la función de investigación desempeñara un papel preventivo más

amplio en el cambio de la cultura de la organización, y se recomendó que se aumentara su capacidad (pág. 3)..

» UNICEF llevó a cabo un examen detallado de su política de igualdad de género a través de la **Certificación de Dividendos Económicos para la Igualdad de Género del Foro Económico Mundial**, conocida como “EDGE”. El 6 de junio de 2018, UNICEF obtuvo la certificación en el segundo nivel de certificación EDGE, lo que sitúa a la organización entre el 11% de las empresas certificadas por EDGE. UNICEF se convirtió en el primer organismo de las Naciones Unidas en obtener esa certificación, lo que subraya el compromiso de la organización con la igualdad de género y la inclusión en el lugar de trabajo.

Además, a principios de 2018, UNICEF ya estaba colaborando con la Harvard Kennedy School of Government para llevar a cabo estudios científicos sobre el comportamiento. Los estudiantes analizaron cómo el diseño organizativo puede contribuir a la igualdad de género en todos los niveles, así como a la diversidad y la inclusión. Se presentaron dos informes exhaustivos a la Directora Ejecutiva, uno sobre la inclusión y la pertenencia, y el otro sobre la retención y el ascenso.

A principios de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas publicó también el informe del Estudio de las Naciones Unidas sobre la seguridad en el espacio de trabajo, en el que se presentaban las conclusiones sobre el acoso sexual en todo el sistema de las Naciones Unidas y las entidades conexas en todo el mundo.

Si bien el Grupo se basó en los resultados de análisis como la Encuesta Mundial del Personal de UNICEF de 2017, la Encuesta Rápida Mundial de 2018 y los datos proporcionados por EDGE, también emprendió algunos análisis de datos propios. Lamentablemente, el Grupo no tuvo acceso a los datos sobre recursos humanos brutos y, por lo tanto, no pudo realizar análisis exhaustivos sobre la contratación, el cese en el servicio y la progresión profesional del personal ni sobre la utilización de diversas categorías de personal que no son de plantilla, como se había previsto inicialmente. El Grupo se limitó a utilizar los datos facilitados directamente por la DHR y la OIAI. Esto restringió gravemente el análisis del Grupo sobre la discriminación, la diversidad y la inclusión de género.

Cabe señalar que, durante el mandato del Grupo, se iniciaron en el sistema de las Naciones Unidas, así como en UNICEF, muchas líneas de trabajo para hacer frente al acoso y las cuestiones conexas, y que el panorama estaba evolucionando rápidamente. El Grupo es particularmente consciente de las medidas adoptadas por UNICEF en los últimos 12 meses a este respecto. Aunque es demasiado pronto para evaluar el éxito y el impacto de estas medidas, el Grupo siguió su desarrollo con interés y muchas de ellas se mencionan en el informe. En particular, el Grupo tomó nota de una estrategia interna de toda la organización sobre la protección contra la explotación y el abuso sexuales y el acoso sexual, iniciada en enero de 2019, que se está poniendo en práctica actualmente en toda la organización. Se han introducido

enmiendas en varias políticas internas, como la política de UNICEF relativa a la prohibición de la discriminación, el acoso, el acoso sexual y el abuso de autoridad; la política de UNICEF sobre el proceso disciplinario y las medidas por faltas de conducta; y la política de UNICEF sobre la protección contra las represalias de los denunciantes de irregularidades. La Directora Ejecutiva también apoyó la plena utilización de políticas laborales flexibles y favorables a la familia en un mensaje dirigido a todo el personal en febrero de 2019. UNICEF ha tomado medidas para aumentar la capacidad de investigación de la OIAI con la adición de 10 puestos; desarrollar un nuevo sistema de gestión de casos de investigación; y fortalecer la capacidad de recursos humanos para coordinar iniciativas sobre género en el lugar de trabajo. Además, en febrero de 2019 llegó a la Oficina de la Directora Ejecutiva un coordinador superior sobre la prevención de la explotación y el abuso sexuales y el abuso en el lugar de trabajo, y se espera que un nuevo asesor superior sobre el cambio de cultura asuma sus funciones a mediados de junio. El Grupo también es consciente de que UNICEF está elaborando guías de bolsillo y esquemas útiles sobre “adónde ir y cuándo” para ayudar al personal a navegar por el proceso de presentación de quejas.

SECCIÓN 2:

LO QUE HEMOS DESCUBIERTO

2.1 Conclusiones generales

Aunque UNICEF cuenta con una fuerza de trabajo comprometida, su cultura institucional es poco saludable. Esto se manifiesta en su implacable enfoque en los resultados sin tener en cuenta cómo se logran los resultados; un estilo de gestión autoritario en lugar de empoderador, que se combina con una gestión de las personas en la que brilla por su ausencia la rendición de cuentas por parte de la dirección; una serie de numerosas y arraigadas divisiones que fragmentan la organización; una escasa confianza en la dirección; y un temor palpable entre el personal a hablar o expresar sus preocupaciones. El Grupo constató que esta cultura ha ocultado comportamientos inaceptables en el lugar de trabajo y ha facilitado que proliferen en silencio los abusos de autoridad, el acoso, el acoso sexual y la discriminación. Esas faltas de conducta no se han denunciado, se han investigado mal y no se han sancionado adecuadamente durante mucho tiempo.

El Grupo también descubrió que las funciones organizativas diseñadas para apoyar una cultura institucional saludable y proporcionar controles y equilibrios sobre la mala conducta en el lugar de trabajo han fracasado. No se considera que la función de recursos humanos proporcione asesoramiento profesional e imparcial a los directivos ni al personal, este último desconfía de la función de investigación, y la función de comunicaciones internas no está a la altura de las circunstancias. Si bien UNICEF tiene políticas integrales sobre el papel, la aplicación de estas políticas es desigual.

Algunas conclusiones se basan en datos extraídos de materiales pertinentes revisados por el Grupo o de los análisis de carácter limitado realizados. La mayoría son cualitativos y se basan en patrones repetidos que aparecen en los mensajes recibidos del personal durante las numerosas entrevistas individuales o debates de grupos de discusión realizados por los miembros del Grupo, o a través de cuentas confidenciales compartidas directamente con las copresidentas o los miembros del Grupo.

Las conclusiones del Grupo se examinan a continuación con un mayor detalle.

2.2 Una cultura laboral poco saludable

2.2.1 Una cultura de gestión autoritaria y profundamente arraigada

El Grupo confirmó la existencia de una cultura de gestión autoritaria profundamente arraigada en UNICEF¹ e identificó un patrón claro y repetitivo en las percepciones del personal sobre esta cultura de gestión en prácticamente todos los debates y entrevistas con grupos de discusión. Esta cultura se manifiesta típicamente en todos aquellos casos en que los directivos tratan de motivar al personal utilizando su autoridad, el poder que les confiere su puesto y su grado y, en algunos casos, el miedo. Asimismo, concentra en un solo individuo –el supervisor directo– el poder de decisión sobre los empleados, ya que dicho individuo puede tomar decisiones sobre las extensiones de contratos, influir en las perspectivas de ascenso y abolir puestos de trabajo de un plumazo.

Las prácticas de gestión de UNICEF se centran predominantemente en dirigir, en lugar de empoderar al personal para que realice su trabajo. Esto promueve la microgestión, que puede dar buenos resultados a corto plazo, pero que a largo plazo conlleva vulnerabilidades organizativas. El personal informó que se sentía frustrado, desmoralizado y desmotivado cuando sus supervisores nunca estaban del todo satisfechos con los resultados, se concentraban en cada detalle, se enorgullecían de hacer correcciones, siempre querían saber en qué estaba trabajando cada uno de ellos, pedían actualizaciones constantes y exigían tiempo cara a cara, en lugar de concentrarse en la visión general.

“Incluso editan mis borradores de correos electrónicos antes de darme la autorización para que los envíe. Paso más tiempo reescribiendo correspondencia simple que haciendo mi trabajo técnico.”

– UN FUNCIONARIO DE UNICEF EN LA SEDE

Estas prácticas de gestión también conducen a un favoritismo ilimitado. El personal cree que, si quiere hacer carrera o recibir un ascenso, debe estar en buenos términos con su supervisor y con los directivos de mayor jerarquía². Esto se logra mejor permaneciendo en silencio y atendiendo a los caprichos y deseos de su supervisor directo.

¹ Esto también fue identificado en Bohnet, Iris, et al, "A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF", Harvard University, 2017, que encontró que esta cultura autoritaria rara vez ha sido cuestionada (p. 25).

² Esta conclusión está respaldada por 'A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF': "Los empleados citaron que la vía de ascenso hacia los puestos de nivel superior eran poco claras, una percepción de que los privilegios se concedían de manera informal y a través de redes" (pág. 24).

“La promoción es un club. Si no conoces a las personas adecuadas y te mantienes en buenos términos con ellas, nunca conseguirás un ascenso, especialmente si eres una mujer.”

— UN MIEMBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPO DE DISCUSIÓN

Sólo alrededor de la mitad de los 8.000 encuestados en la Encuesta Rápida Mundial de 2018 informaron que se sentían personalmente capacitados para tomar decisiones, plantear y abordar cuestiones e influir en el lugar de trabajo³. Esta respuesta está avalada por las conclusiones del Grupo. El personal informó que se sentía sin ningún poder para gestionar su propio trabajo, destacar problemas o tomar la iniciativa para mejorar los resultados. Sienten que deben permanecer en silencio y no expresar opiniones críticas ni presentar quejas si desean hacer carrera en UNICEF⁴. Esto es algo que se repite a lo largo de toda la organización.

El Grupo descubrió que los empleados subcontratados (que no forman parte del personal) se sienten aún más vulnerables al acoso sexual, al acoso y al abuso de autoridad que el personal a tiempo completo, dada la falta implícita de seguridad en el empleo y la falta de protección, a la que sí tienen acceso los demás empleados.

El Grupo descubrió que, según el personal, “todo se gestiona mediante la clasificación por grados”. Esto ha llevado al personal a concentrarse en cómo llegar al siguiente grado. Entre los directivos, esta búsqueda ha servido de impulso para demostrar resultados “a cualquier precio”, cuya calidad la determina una sola persona: el supervisor. En muchos casos, lo que se esperaba del personal es que produjera resultados solamente para el supervisor directo, a costa incluso de otras obligaciones generales.

“Sucumbe, obedece a tu supervisor y mantente callado, si quieres sobrevivir en este sistema.”

— UN MIEMBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPO DE DISCUSIÓN

³ Agenda Consulting, ‘UNICEF Global Staff Pulse Survey 2018- Whole Organisation Report’, UNICEF, 2018, pág. 6.

⁴ Estas dinámicas de poder también fueron identificadas en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Independent Panel Review of the UNICEF Response to Protection from Sexual Exploitation and Abuse”, UNICEF, 2018, en el que se afirma que “existe una necesidad compartida de reconocer las dinámicas de poder que están en juego en los lugares de trabajo en los que el personal puede querer hablar, pero no se atrever a hacerlo” (pág. 41)

Los resultados se miden cuidadosamente y forman la base de las recompensas, pero no se mide, evalúa o recompensa la forma en que se logran los resultados, y mucho menos se sanciona. A falta de un perfil explícito de una carrera técnica, el personal que ha obtenido resultados suele ser recompensado con un ascenso a puestos de supervisión o de gestión. El Grupo descubrió que el personal percibe que la actual cultura de la gestión sirve para ocultar y legitimar el acoso y el abuso por parte de los directivos y otros altos cargos, a la vez que castiga a los que hablan en voz alta o se quejan. El Grupo ha recibido repetidamente comentarios del personal en los debates de los grupos de discusión en el sentido de que hay “abusadores conocidos” incluso en puestos de alta dirección, pero que no se ha tomado ninguna medida al respecto.

No hay rendición de cuentas para la gestión de personas porque no hay retroalimentación sobre los comportamientos de los directivos o supervisores en la gestión de personas. Si no se exige responsabilidad por la gestión de las personas, no se puede detectar o corregir una gestión deficiente o abusiva.

La situación se complica aún más por la falta de ejemplos claros de acoso o abuso de autoridad por parte de los directivos, por una parte, y de ejemplos de ejercicio legítimo de la autoridad de gestión, por otra. Esto deja en manos del supervisor y del supervisado la interpretación de las definiciones disponibles y la determinación de lo que es un ejercicio legítimo de la autoridad de gestión y de lo que es un abuso.

“Tu contrato está en juego si alguna vez desafías la autoridad del supervisor.”

— UN MIEMBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE CON GRUPOS DE DISCUSIÓN

La falta de datos de retroalimentación sobre las capacidades que tienen los directivos y los supervisores para gestionar a las personas significa también que estas capacidades y comportamientos no se tienen en cuenta en el proceso de selección para puestos de alta dirección. Muchos directivos acusados por el personal de acoso sexual, acoso y abuso de autoridad son sometidos a rotación dentro de la organización o, lo que es peor, son ascendidos y recompensados con responsabilidades de gestión aún más amplias. No existe un proceso sistemático para garantizar que esto no ocurra.

UNICEF ya ha puesto en marcha varios programas de formación en materia de gestión, pero las conclusiones del Grupo sugieren que no se ha llegado exhaustivamente a los supervisores y a los directivos. El personal que asume puestos directivos o de supervisión carece de preparación sistemática o no dispone de formación obligatoria en gestión. Varios directivos dieron fe de ello en entrevistas con el Grupo, y compartieron que su formación antes de asumir sus

funciones como directivos, representantes en los países o directores regionales no incluía ningún énfasis en la gestión de las personas.

“Cuando asumí este cargo de representante, no recibí ninguna formación ni apoyo. He tenido que aprender en el trabajo – para bien o para mal.”

— UN DIRECTIVO DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPOS DE DISCUSIÓN

El Grupo llegó a la conclusión de que, combinados, estos factores han contribuido a que el estado de ánimo sea bajo y a que haya una escasa confianza en la gestión, y son un riesgo que podría llevar a una reducción de la productividad y, en última instancia, a socavar los resultados en favor de los niños.

2.2.2 Feudos y microculturas

El personal informó sobre la existencia de condiciones similares a las de los feudos en algunas oficinas regionales y nacionales donde el director regional o el representante en el país habían establecido un “poder personal” que les lleva a dictar cómo deben hacerse las cosas, lo que es aceptable y lo que no, y cómo deben interpretarse y aplicarse las políticas de recursos humanos y de otro tipo de UNICEF, o si deben aplicarse en absoluto. Estas microculturas con sus propios sistemas de valores no están a la altura de los valores de UNICEF y han facilitado el desarrollo de una amplia gama de malas prácticas, entre las que se incluyen el favoritismo; la toma de represalias mediante la eliminación de las funciones de los representantes; la negación a última hora de viajes de trabajo que estaban previstos; el menosprecio, la marginación y el aislamiento de las personas que se atreven a expresar su punto de vista; la falta de respeto al personal de los organismos nacionales; el desconocimiento del proceso normal de contratación; o pasar por alto conductas consideradas como actos de hostigamiento sexual. Los miembros del Grupo tuvieron conocimiento de varios casos de empleados que había sufrido tales prácticas y de directivos que expresaron abierta y tácitamente que sus normas y formas de hacer las cosas eran un privilegio suyo. La falta de controles y equilibrios para la gestión de las personas permite el desarrollo de feudos y microculturas perjudiciales. Según el personal, los funcionarios que se benefician de esos feudos no respetan las políticas y los valores de UNICEF, y, en algunos casos, ni siquiera los reconocen.

Más que en cualquier otro lugar de la organización, fue en las oficinas que funcionan como feudos donde el personal informó que existía una gestión basada en el temor y

las amenazas. Este personal informó que se sentía a merced de un director o gestor y que no tenía acceso a otras vías para recibir ayuda y apoyo⁵.

“El representante vino a mi oficina para expresar su enojo y decepción, y me insultó a gritos por no apoyar a su candidato preferido en el grupo de contratación.”

—UN MIEMBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UNA OFICINA DE PAÍS

2.2.3 Divisiones organizativas anquilosadas

Sobre la base de los comentarios constantes del personal en los debates de los grupos de discusión, las entrevistas y los informes confidenciales, el Grupo descubrió que UNICEF no tiene una cultura unificada en el lugar de trabajo. En cambio, su cultura institucional está marcada por muchas divisiones de larga data entre “nosotros” y “ellos”, a las que UNICEF parece no prestar atención. Esta es una señal de que, si bien UNICEF ha avanzado en la diversificación de su fuerza laboral, en particular en el momento de la contratación, se ha prestado menos atención a la promoción de la inclusión y el sentido de pertenencia⁶. Existen microagresiones contra diversos factores de identidad, como el género, la identidad de género, la raza/etnia, la orientación sexual, las discapacidades, el idioma y la nacionalidad. La situación del personal (por ejemplo, nacional frente a internacional o personal de plantilla frente a personal ajeno a la plantilla) también genera marcadas divisiones dentro de la organización. A continuación se examinan las divisiones institucionales más destacadas planteadas por el personal.

a. Igualdad de género y el trato de las minorías

Aunque UNICEF ha logrado progresos en materia de igualdad entre los géneros⁷, por ejemplo, mediante el logro de la paridad entre los géneros para el personal

⁵ El 12% de los funcionarios mencionaron el temor a represalias cuando expresaban su opinión, de acuerdo con to MayCoach & Company, 'Cultural Pattern Report: Global Staff Survey 2017', UNICEF, 2018, p. 9.

⁶ Según 'A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF (Un lugar de trabajo para todos al que llamar hogar: Promover la inclusión y la pertenencia a UNICEF)', "la promoción de la equidad y la inclusión sigue siendo un desafío, y una misión decisiva, dado el contexto internacional diverso en el que opera la fuerza laboral [de UNICEF]" (pág. 3).

⁷ Definido por EDGE como que posee: 1) un sólido equilibrio de género en todos los niveles de la organización; 2) una diferencia de remuneración entre hombres y mujeres estadísticamente insignificante e inexplicable; 3) un marco sólido de políticas y prácticas eficaces para garantizar la igualdad de oportunidades de carrera tanto para las mujeres como para los hombres; y 4) una cultura integradora, como se refleja en las altas calificaciones de los empleados en términos de oportunidades de desarrollo profesional. Economic Dividends for Gender Equality, 'EDGE Gender Assessment and Preparation for EDGE Certification: UNICEF', EDGE, 2018, pág. 4.

internacional del cuadro orgánico en 2018⁸, siguen existiendo desequilibrios entre los distintos tipos de personal y entre las regiones y la sede (véase el anexo 1, gráficos 3 y 4). En el estudio de certificación EDGE de 2018 se comprobó que, si bien UNICEF cumplía las normas de certificación EDGE en la mayoría de las esferas, la organización estaba por debajo de las normas relativas a las oportunidades equitativas de ascenso para hombres y mujeres, el aprovechamiento de las oportunidades de trabajo flexible y la remuneración equitativa en función del género por un trabajo equivalente, ya que no se había realizado ningún estudio sobre las diferencias de remuneración⁹. Actualmente está en curso la contratación para un nuevo puesto en la División de Recursos Humanos –coordinador superior de proyectos para las cuestiones de género en el lugar de trabajo– que supervisará toda la labor de la organización en materia de igualdad de género, de conformidad con la recomendación del EDGE¹⁰.

El Grupo llevó a cabo su propio análisis para determinar si UNICEF estaba logrando la paridad entre los géneros en lo que respecta a la composición del personal internacional de plantilla por categoría¹¹, las nuevas contrataciones y los ascensos. Este análisis se basó en los limitados datos sobre recursos humanos que UNICEF puso a disposición del Grupo¹². El Grupo observó que, si bien en las categorías P1/L1 a P4/L4 había más personal femenino que masculino, la representación de los hombres era mucho mayor en las categorías P5/L5 (57%) y D1/L6 (60%), que son las categorías típicas de los directivos de UNICEF, como por ejemplo representantes en los países y directores (véase el Gráfico 1).

⁸ Según datos de UNICEF, el porcentaje de mujeres en el cuadro orgánico y categorías superiores en 2019 es del 50%, lo que representa una mejora con respecto al 49,3% en 2015, cuando UNICEF ya ocupaba el séptimo lugar entre las 35 entidades de las Naciones Unidas en esta medida. Naciones Unidas, Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General, A/72/220, Naciones Unidas, Nueva York, 27 de julio de 2017, <<https://undocs.org/en/A/72/220>>, consultado el 21 de mayo de 2019.

⁹ 'EDGE Gender Assessment and Preparation for EDGE Certification', pág. 17, pág. 21 y pág. 31.

¹⁰ *Ibidem*, pág. 35. Tenga en cuenta que 'A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF' esboza las preocupaciones relacionadas con la metodología de la encuesta EDGE, destacando una posible amenaza de estereotipo, estipulando que las preguntas planteadas sobre el género no son concluyentes e indicando que, con respecto a la igualdad, EDGE descuida otras variables sociodemográficas clave.

¹¹ Los funcionarios del cuadro orgánico son contratados internacionalmente (PI). Los puestos clasificados como "L" son puestos de contratación internacional financiados por proyectos. Los funcionarios de la categoría de servicios generales (GS) son contratados en el país. Los funcionarios nacionales (NO) son de la nacionalidad del país en el que se encuentra la oficina correspondiente.

¹² Para llevar a cabo varios análisis específicos, el Grupo solicitó, pero no se le concedió, pleno acceso a los datos de recursos humanos brutos. En lugar de ello, la División de Recursos Humanos sólo compartió datos limitados sobre unos cuantos parámetros específicos, aduciendo que los datos solicitados, como los relativos a la progresión profesional, no estaban disponibles, no eran comparables de un año a otro o la calidad de los datos era deficiente.

Gráfico 1: Equilibrio de género por categoría para el personal internacional del cuadro orgánico con nombramientos ordinarios, noviembre de 2018

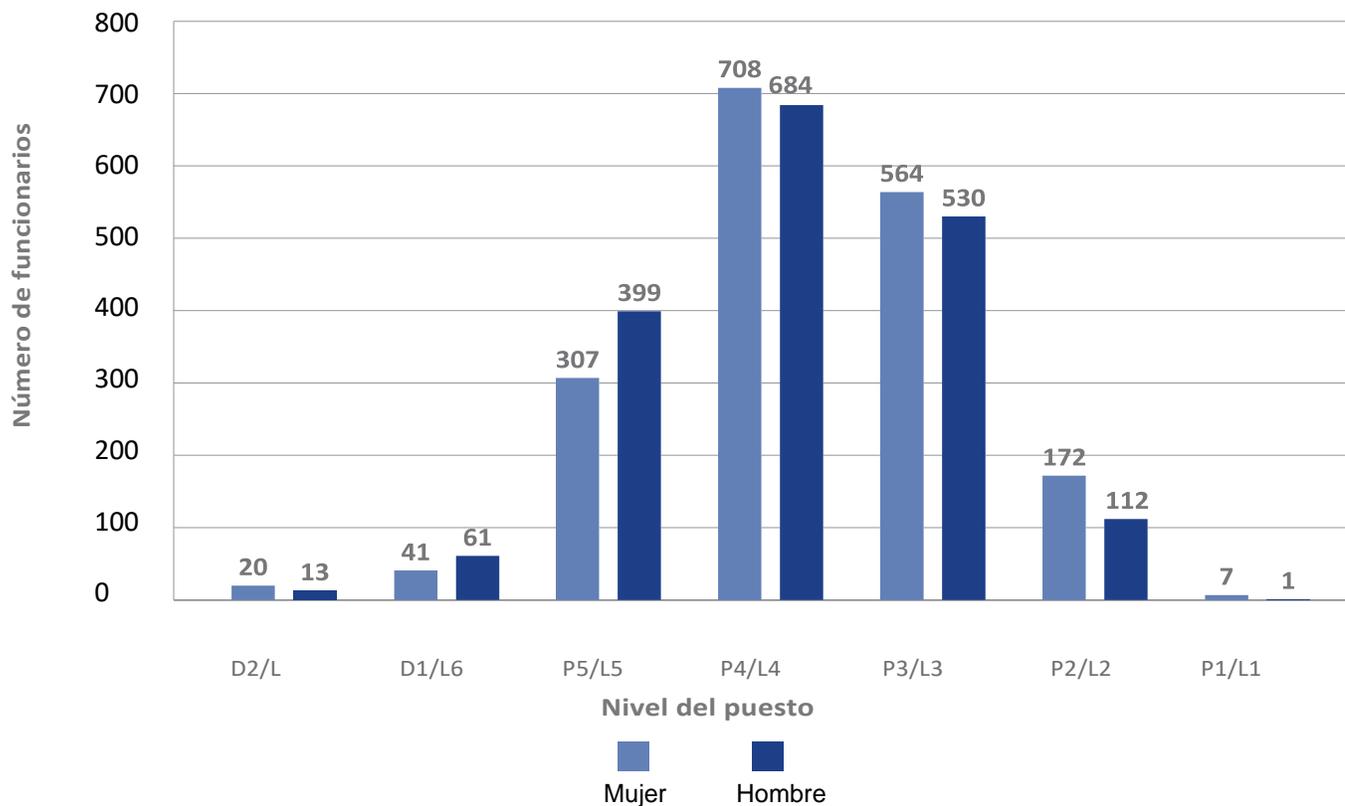
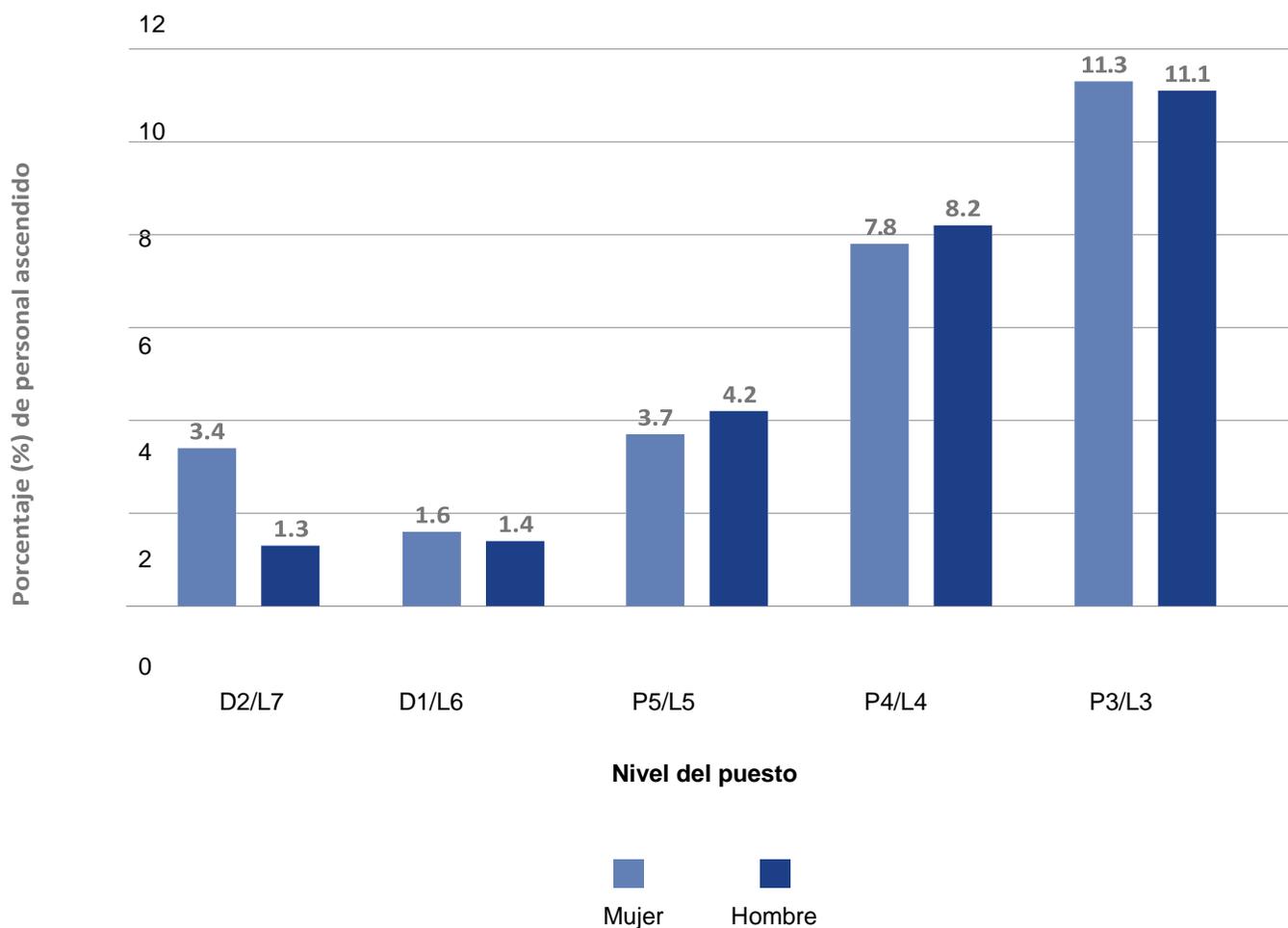


Gráfico 2: Tasas medias anuales de ascensos a los niveles P3 y superiores por género 2014-2018



Si bien en los últimos cinco años se hicieron más nombramientos iniciales para las mujeres que para los hombres en los grados inferiores, particularmente en los niveles P2/L2 y P3/L3 e incluso hasta P4/L4, esto varió en los niveles P5/L5 y superiores, en los que se incorporó a un mayor número de varones (véase el Anexo 1, Gráfico 5).

La misma tendencia parece aplicarse a los ascensos a categorías superiores. Dado que hay más personal femenino en la categoría P4, y que hay un número ligeramente superior de mujeres que de hombres en las reservas de talentos, parece que resultaría posible preparar a las mujeres que se encuentran en la categoría P4 para que sean ascendidas a puestos de categoría superior. Sin

embargo, esto no parece estar sucediendo; por el contrario, se ha ascendido a más personal masculino a los niveles P5 y D1 (véase el Anexo 1, Gráficos 7 y 8). Esto también se refleja en las tasas medias anuales de ascensos entre 2014 y 2018 (noviembre): Las tasas de ascenso a los niveles P4 y P5 han sido notablemente más altas para el personal masculino que para el femenino.

Las cuestiones de género también se plantean en relación con otros procesos que repercuten en las perspectivas de carrera, como la rotación¹³, en particular las asignaciones a puestos no aptos para familias en lugares de destino difíciles. El Grupo constató que la movilidad interna era ligeramente superior para el personal masculino que para el femenino (véase el Anexo 1, Figura 6)¹⁴. Se asignó a más hombres que mujeres a lugares de destino con altos índices de condiciones de vida difíciles; por ejemplo, entre el 60% y el 61% de los funcionarios asignados a destinos que no son lugares con condiciones de vida difíciles (índices de condiciones de vida difíciles A y H) son mujeres. En el otro extremo del espectro, sólo el 27% de los funcionarios asignados a lugares de destino con el grado de dificultad E, el más elevado, son mujeres (véase el anexo 1, gráfico 9). Escuchando los comentarios del personal, el Grupo descubrió que un mayor número de funcionarias aceptaría puestos en lugares con grandes dificultades si la organización gestionaba mejor los retos que planteaban estas asignaciones y los abordaba de manera más flexible. Estos resultados sugieren que UNICEF puede estar pasando por alto a las mujeres interesadas en estas rotaciones. Esto tiene consecuencias directas para los ascensos futuros, ya que se considera que la asignación a lugares de destino con condiciones de vida difíciles da lugar a oportunidades de ascenso.

El personal que se define a sí mismo como lesbiana, gay, bisexual, transexual o *queer* siente que hay insensibilidad en relación con sus carreras, especialmente con las asignaciones derivadas de la rotación, incluidas las reasignaciones propuestas en entornos hostiles a su orientación sexual y/o expresión de género. Consideraron que la conciencia de género en términos no binarios entre los directivos, el personal de recursos humanos y los colegas de UNICEF era deficiente y que era necesario mejorarla¹⁵.

El Grupo también examinó las separaciones del personal de la organización en los últimos cinco años y descubrió que, si bien el personal masculino suele dejar UNICEF en mayor número que el femenino por razones como la jubilación y la expiración de sus nombramientos, este no fue el caso en lo que se refiere a las dimisiones. De las 366 dimisiones de funcionarios internacionales del cuadro

¹³ Que las mujeres de UNICEF están mucho menos satisfechas con la movilidad en los lugares de destino y la movilidad en general se destacó en Génot, S., et al, 'Retention and Promotion at UNICEF', Harvard Kennedy School, 2017, pág. 7.

¹⁴ Estas conclusiones coinciden con 'Retention and Promotion at UNICEF': "En general, ha habido menos mujeres que han podido alcanzar puestos de mayor nivel y puestos difíciles en UNICEF." (pág. 4); y 'EDGE Gender Assessment and Preparation for EDGE Certification': "Las mujeres tenían más probabilidades de ser ascendidas a los niveles P1, P2 y NO-A y NO-B y P3, P4 y NO-C y NO-D, mientras que en los niveles P5, D1 y D2 y superiores se daba la situación inversa." (pág. 3).

¹⁵ Que UNICEF adopte una definición más diversa e inclusiva de la familia se mencionó específicamente en 'Retention and Promotion at UNICEF', pág. 25

orgánico en los últimos cinco años, el 57% fueron de mujeres¹⁶. Esto es más evidente en el nivel superior, especialmente en el P5/L5, donde hay más mujeres que hombres que renuncian, a pesar de que el número de mujeres en ese nivel es menor (véase el Anexo 1, Gráfico 10). Debido a la ausencia de entrevistas sistemáticas de fin de servicio, no resulta posible determinar las razones exactas de estas dimisiones. Sin embargo, el Grupo encontró un conjunto de mujeres que podrían haber contribuido a las mayores tasas de renuncia de las mujeres: las funcionarias que desean fundar una familia consideran que las políticas institucionales y la cultura son inflexibles y que no ofrecen el apoyo necesario. Muchas mujeres se han marchado por esa razón.

El personal en los grupos de discusión y en las entrevistas también informó la existencia habitual de discriminación por motivos de género en el lugar de trabajo. La naturaleza de la discriminación por motivos de género revelada por el personal varió desde la discriminación visible, como por ejemplo, la exclusión de las funcionarias de categoría superior de las funciones de representación, la negación de la oportunidad de interactuar con los asociados incluso cuando tienen unos conocimientos sustantivos más profundos sobre los temas en cuestión y la imposibilidad de hacer presentaciones en las reuniones de mayor importancia, hasta conductas más humillantes, como la prohibición de que las funcionarias participen de las deliberaciones y de que hablen en las reuniones.

b. Divisiones raciales y étnicas

El personal también se refirió a la discriminación basada en la raza o el origen étnico, en particular en las oficinas sobre el terreno. Según el personal, esto se manifiesta sobre todo en sutilezas cotidianas, microagresiones, estereotipos negativos e insensibilidad cultural en el lugar de trabajo, aunque también se dieron ejemplos de favoritismo o falta de respeto del personal de determinadas nacionalidades en las decisiones sobre la contratación y la asignación de puestos de trabajo. El personal procedente de muchos países aporta una amplia gama de experiencias profesionales, culturales y personales a la labor de UNICEF en favor de la infancia, pero esta fuerza no parece estar plenamente aprovechada.

En la actualidad, UNICEF no cuenta con un enfoque coordinado para promover y supervisar la diversidad y la inclusión en el lugar de trabajo. Por lo que percibió el Grupo, no parece haber una comprensión clara o compartida de lo que la diversidad y la inclusión significan para una organización que es a la vez mundial y local. Esto a su vez implica que no todos los miembros del personal podrán disponer de la oportunidad de contribuir con su pleno potencial.

c. Personal internacional y nacional

¹⁶ 'Retention and Promotion at UNICEF' señaló de manera similar que: "En general, las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de jubilarse después de UNICEF [...] y más probabilidades de dimitir o ser transferidas a otra organización de las Naciones Unidas". (pág. 4).

Una división evidente es la del personal de contratación internacional y nacional, que representa el 29% y el 33% de la fuerza de trabajo, respectivamente. Además de los conocidos contrastes sistémicos en la política de recursos humanos, como las muy diferentes estructuras de remuneración y prestaciones, el personal nacional de la mayoría de las oficinas visitadas por los miembros del Grupo señaló la “diferencia de poder” y dijo que a menudo se sentían como “ciudadanos de segunda clase” sin perspectivas de carrera, carentes de respeto y de la posibilidad de opinar¹⁷.

“Si en una oficina sobre el terreno hay funcionarios internacionales abusivos, puede que lo más fácil sea mostrar paciencia hasta que se convierta en el problema de otra persona, en lugar de presentar una denuncia.”

— UN MIEMBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPOS DE DISCUSIÓN.

Esta división parece manifestarse de diversas maneras, a veces en forma de intimidación o abuso total, clara discriminación racial, discriminación por motivos de género, acoso sexual o insensibilidad cultural. En otras ocasiones, hay una distinción en cuanto a cómo se comparte la información, quién puede actuar en ausencia de su supervisor, hablar en reuniones o participar en ciertos equipos de trabajo. Por ejemplo, en una oficina en un país, el hecho de tener dos cafeterías diferentes con precios distintos da lugar a una separación del personal internacional y nacional durante las comidas. El personal contratado localmente no considera que el enfoque de OneHR¹⁸ sea una realidad sobre el terreno; en cambio, la cultura basada en “nosotros y ellos” prevalece en la mayoría de las oficinas fuera de la sede.

¹⁷ “A Workplace for All to Call Home: Promoting inclusion and belonging at UNICEF” también señaló que los que están fuera de las posiciones tradicionales de poder dentro de la organización carecen de un organismo que les permita hacer oír su voz. Las dinámicas de poder que los individuos citaron como factores que reducen sus niveles de influencia o los de otros incluyen: una dinámica entre las oficinas sobre el terreno y la sede central, una dinámica entre la vieja escuela y la nueva escuela, y una dinámica entre el personal superior y el personal joven (pág. 25).

¹⁸ OneHR es un enfoque que obliga a los recursos humanos a apoyar a los directivos y al personal para formar una fuerza laboral capacitada que satisfaga las necesidades cambiantes. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ‘UNICEF Human Resource Strategy 2018-2021’, UNICEF, 2018, pág. 5.

Se entiende que siempre habrá diferencias entre los puestos de trabajo, los requisitos de cualificación asociados y la remuneración total del personal móvil a escala mundial, capaz y dispuesto a trabajar para UNICEF en diversos entornos, por una parte, y los puestos de trabajo que no requieren movilidad, por la otra. El Grupo también aprecia que las categorías de personal y sus condiciones de

En esta oficina de país, el personal ni siquiera se sienta a almorzar porque la cafetería del personal local sirve sólo comida local y es más barata que la cafetería del personal, que sirve sólo comida internacional y es más cara.

empleo están vinculadas a las del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Grupo considera que se puede hacer más dentro de los grados de libertad que se conceden a los distintos organismos de las Naciones Unidas para armonizar el marco de recursos humanos de los tres tipos de personal (funcionarios internacionales del cuadro orgánico, funcionarios del cuadro de servicios generales y funcionarios nacionales) y ofrecer más oportunidades de promoción en el marco de las perspectivas de carrera para el personal de contratación nacional y el personal del cuadro de servicios generales.

La percepción que tiene el personal de los desequilibrios entre las distintas categorías de personal se basa en las normas de las Naciones Unidas, en virtud de las cuales se paga a un funcionario internacional subalterno mucho más que a un funcionario nacional muy experimentado.

d. Personal de plantilla y ajeno a la plantilla

La división entre el personal de plantilla y el personal ajeno a la plantilla es aún más evidente. El personal que no es de plantilla, compuesto por consultores, contratistas, voluntarios, personal asociado, pasantes, personal adscrito, etc., realiza una importante labor para UNICEF, a menudo al lado del personal en entornos difíciles. Estos nombramientos se gestionan localmente. Es preocupante que la División de Recursos Humanos no conozca el tamaño total de la fuerza de trabajo de UNICEF que no es de plantilla. No hay datos fiables sobre el número de personas que no forman parte del personal de plantilla en cada categoría, ni sobre el lugar dónde trabajan, en qué trabajan y durante cuánto tiempo. Esto es un indicio de la baja prioridad que UNICEF concede a este importante segmento de la fuerza laboral. La fuerza de trabajo que no es de plantilla se siente vulnerable al acoso, incluido el acoso sexual y el abuso de autoridad, debido a la falta total de seguridad en el empleo y al acceso limitado a la información, las redes y los recursos de la organización. Estas personas informaron de que sentían que no tenían voz ni recursos.

e. Directivos y personal

El Grupo descubrió que los informes sobre la cultura de UNICEF en los debates y entrevistas de los grupos de discusión diferían significativamente entre los directivos y el personal. Los directivos tienden a pensar que los problemas se han exagerado y que se consideran principalmente desde el punto de vista de funcionarios descontentos que no están satisfechos con el ejercicio de la legítima autoridad de gestión. Algunos directivos admiten que, si bien existen algunos problemas, tienden a estar relacionados con cada tipo de lugar de trabajo, por ejemplo, en la sede y en las oficinas sobre el terreno, y que estos problemas no son peores ni diferentes de los que surgen en otras organizaciones.

El personal, por otro lado, pinta un cuadro muy diferente. El personal informó que los directivos desestiman los sentimientos y las quejas del personal y, lo que es más importante, que no parece que existan formas sistemáticas y seguras para que el personal exprese sus quejas. Como resultado, las tensiones se agudizan entre los directivos, que ejercen un poder enorme, y sus subordinados. Sienten que la organización ha cambiado para peor en los últimos 10 años y han dado numerosos ejemplos de abuso de autoridad y otros en los que los supervisores despliegan comportamientos inaceptables y tratan de suscitar miedo.

La retroalimentación de los debates de los grupos de discusión, las entrevistas y los relatos confidenciales sugieren que el personal no siente que puede confiar en las vías existentes para presentar un recurso ni que haya protecciones a su disposición en caso de que presenten una denuncia.

2.2.4 Cultura del silencio

Los datos de las encuestas y los datos cualitativos de los debates de los grupos de discusión, las entrevistas y los comentarios confidenciales que se hicieron al Grupo dan fe de un bajo nivel de confianza en la gestión en toda la organización. Por ejemplo, en la Encuesta Mundial del Personal de 2017, sólo el 51% de los encuestados creía que si denunciaban una falta de conducta se les protegería de las represalias; y el 15% afirmó que el hecho de que se imputaran a una persona cargos por falta de conducta dependía de su antigüedad en la jerarquía de UNICEF¹⁹. La retroalimentación de los grupos de discusión y las entrevistas corroboran estos hallazgos. A pesar de las buenas intenciones y de las declaraciones alentadoras, el personal ha informado de que los cambios o las medidas prácticas que se han producido no han tenido el alcance suficiente como para abordar las cuestiones examinadas anteriormente.

¹⁹ 'Cultural Pattern Report: Global Staff Survey 2017', pág. 6.

“¿Para qué molestarse? Si te quejas, no sale nada bueno.”

— UN MIEMBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPO DE DISCUSIÓN

El personal se refería a menudo a una “cultura del silencio”. En más de la mitad de los debates de los grupos de discusión, los funcionarios dijeron haber sido testigos personales de situaciones en que las personas que se mostraban firmes (especialmente las mujeres de alto rendimiento) y hablaban o hacían denuncias, no tenían acceso a una futura carrera profesional en UNICEF. Han visto cómo sus directores y supervisores marginaban y aislaban a los denunciantes. Algunos miembros del personal denominan lo que han experimentado como “un asesinato” de su carrera profesional. Ya no se les incluye en las reuniones ni se les informa de acontecimientos importantes en su esfera de responsabilidad; sus evaluaciones del desempeño utilizan un lenguaje de género o los llaman “personas difíciles de gestionar”; y de repente dejan de tener acceso a oportunidades profesionales. Se les excluye de las listas de selección y se les elimina de los fondos de talento gestionados por recursos humanos, con lo que se les cierran todas las posibilidades de continuar o avanzar en su carrera en otras partes de la organización. Muchos han abandonado UNICEF después de haber sido víctimas de abusos de autoridad por parte de su director o a raíz de su denuncia. El personal ha sido testigo de que incluso los colegas y amigos que continúan interactuando con los denunciantes o las personas críticas con su gestión han sido marginados en el lugar de trabajo. Se señalaron a la atención del Grupo varios casos que ejemplificaban este tipo de comportamiento de represalia en el pasado, y el Grupo también fue informado de ejemplos continuos de acoso sexual y abuso de autoridad en los que el miembro del personal ha decidido no presentar una queja por temor a represalias. Este temor también se notó en todos los debates de los grupos de discusión. El personal quería obtener garantías de que no se revelaría su identidad, ni siquiera su lugar de trabajo. En un debate de grupo de discusión con mujeres jubiladas de alto nivel de UNICEF, los participantes se negaron incluso a compartir sus nombres con los copresidentes del Grupo por temor a ser incluidos en la lista negra para futuras tareas de UNICEF si sus nombres se revelaban.

“Sus problemas comienzan después de que usted presenta la denuncia.”

— UN MIEMBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPO DE DISCUSIÓN

“Voice”, un movimiento de base reciente, y “UNICEF in the Mirror: A story for change”, un documento de 2018 que recopila las experiencias del personal, han estado defendiendo que todo el mundo tiene derecho a hablar, ya sea para defender su papel profesional en el lugar de trabajo, plantear una nueva iniciativa, hacer un comentario crítico o presentar una queja oficial o informal. “UNICEF in the Mirror” documentó los testimonios del personal que revelaban claramente la situación por la que está pasando el personal y la forma en que el sistema les ha fallado. Los ejemplos recientes de acciones de la Directora Ejecutiva Fore, incluyendo nuevas políticas y cambios en las políticas, han despertado expectativas, pero la implementación demostrará si las buenas intenciones se convierten en realidad en toda la organización.

2.3 Controles y equilibrios deficientes

Al igual que la mayoría de las organizaciones internacionales, UNICEF cuenta con sistemas diseñados para apoyar un lugar de trabajo saludable, libre de discriminación, acoso de todo tipo y abuso de autoridad. Se espera que estos sistemas de apoyo proporcionen controles y equilibrios sobre los comportamientos en el lugar de trabajo, incluido el ejercicio de la autoridad de gestión. También se espera que garanticen que las políticas y los valores de la organización sean respetados por todos. El primer pilar del apoyo es la función de recursos humanos, que tiene el mandato de actuar como un intermediario honesto; asegurar que la organización cuente con las políticas y prácticas necesarias para mantener un lugar de trabajo saludable; y hacer un seguimiento y garantizar que estas políticas y prácticas se implementen equitativamente en toda la organización. El segundo pilar del sistema de apoyo es la función de investigación. Entra en juego cuando hay una acusación de mala conducta. El tercer pilar de apoyo es la función de comunicación interna, que proporciona un circuito de retroalimentación vital diseñado para empoderar al personal y crear una comunidad que fortalezca la cultura de la organización.

En esta sección se examinan las conclusiones del Grupo en relación con estos tres pilares.

2.3.1 Recursos humanos deficientes

a. La función de recursos humanos

En su calidad de asociada tanto de la dirección como del personal, la función de recursos humanos se encuentra en una posición única para fomentar una cultura institucional saludable. Cuando se gestiona eficazmente, la función de recursos humanos actúa como custodia de la aplicación equitativa de las políticas, prácticas y procesos de recursos humanos en toda la organización. Es un vigilante eficaz de los comportamientos en el lugar de trabajo, tanto buenos como malos, y el intermediario honesto en la resolución de conflictos en el lugar de trabajo, dando consejos imparciales y profesionales tanto a los directivos como al personal. Una función de recursos humanos bien gestionada también

proporciona análisis valiosos para la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación de los indicadores más importantes de recursos humanos sobre el estado de la organización.

“La prioridad de Recursos Humanos parece ser proteger la reputación de UNICEF más que la del individuo (miembro del personal).”

— UN MIEMBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPO DE DISCUSIÓN

Sin embargo, esto no parece ser cierto en el caso de UNICEF. Si bien la Estrategia de Recursos Humanos de UNICEF, 2018-2021, contiene buenas intenciones en algunos casos, no proporciona ninguna orientación práctica respaldada por datos sobre la forma en que la función de recursos humanos gestionará la fuerza de trabajo. Tampoco incluye orientación sobre cómo alinear las políticas para apoyar la estrategia institucional de UNICEF y una cultura saludable, ni sobre cómo garantizar la aplicación equitativa de esas políticas en toda la organización.

A pesar del reciente esfuerzo de reforma de los recursos humanos²⁰, la retroalimentación que el personal proporcionó al Grupo sobre la función de recursos humanos de UNICEF es extremadamente preocupante. Tanto el personal sobre el terreno como el de la sede expresaron una falta de confianza universal en el sistema. En general, los funcionarios creen que la función de recursos humanos les ha fallado y que no se puede confiar en ella. En todos los niveles, se considera como una extensión de la dirección –en el terreno o en la sede– y no como el intermediario honesto que debería ser.

El personal no considera que la función de recursos humanos sea un recurso de apoyo o asesoramiento cuando se siente víctima de acoso, incluido el acoso sexual y el abuso de autoridad. El personal relató al Grupo varios encuentros relacionados con la DHR y el personal de recursos humanos sobre el terreno; en dichos encuentros se les aconsejó que no presentaran denuncias porque “no aportaría nada bueno”. Otros relataron ejemplos de represalias por parte de su superior sólo unos días después de haber solicitado asesoramiento confidencial al personal de recursos humanos sobre cómo denunciar el abuso de autoridad o el acoso sexual que habían sufrido. Muchos funcionarios tienen la impresión de que la DRH ha estado protegiendo activamente a los directivos abusivos y a otros funcionarios de alto nivel, y autorizando, haciendo caso omiso e incluso permitiendo que se tomen represalias contra los funcionarios que han expresado su preocupación, por ejemplo, en los

²⁰ Según 'Cultural Pattern Report: Global Staff Survey 2017', la reforma de los recursos humanos obtuvo una puntuación positiva del 51%, pero sólo el 44% de los encuestados confiaba en que la reforma de los recursos humanos aumentaría la transparencia en la contratación (pág. 11).

grupos de examen en los que se evalúa a los funcionarios para su reasignación o ascenso.

Además, el personal consideraba en general que los funcionarios de recursos humanos sobre el terreno prestaban servicios a título administrativo y transaccional, y carecían de aptitudes profesionales en materia de gestión de personal y cultura institucional. Se considera que este personal está controlado por el director regional, el representante en el país o el directivo del que depende. Enfrentarse a los directivos que redactan sus evaluaciones de desempeño y les dicen lo que deben o no deben hacer no es una opción disponible para muchos empleados de recursos humanos. Se informó al Grupo de que muchos miembros del personal de recursos humanos sobre el terreno no se sienten respaldados por la División de Recursos Humanos y que el personal ha sido testigo de que se tomaron represalias, incluida la remoción de su puesto, contra quienes trataron de defender las prácticas adecuadas en materia de recursos humanos.

Esta situación ha permitido un comportamiento de gestión sin control y una adhesión desigual a las políticas de recursos humanos de UNICEF. El Grupo llegó a la conclusión de que la función de recursos humanos de UNICEF no cumple las importantes funciones de vigilante, intermediario honesto o asociado profesional imparcial tanto para los directivos como para el personal. Se requiere una transformación completa de la organización desde la base para asegurar que la función de recursos humanos se convierta en defensora de un trato justo para todo el personal, asegurando que las políticas apoyen una cultura institucional saludable y que las políticas y prácticas de recursos humanos se apliquen de manera justa en toda la organización.

b. Análisis de los procesos de recursos humanos

El análisis de los procesos de recursos humanos, como la contratación, la gestión de talentos, la promoción de las perspectivas de carrera, la gestión de la actuación profesional y la retención y salida del personal, desglosados por género y otros parámetros pertinentes, es un poderoso instrumento para la planificación de la fuerza de trabajo, así como para la supervisión de los indicadores de recursos humanos y la rendición de cuentas del personal directivo en la aplicación de las políticas y procesos de recursos humanos. Esta función es deficiente en UNICEF.

El Grupo detectó serios problemas con la comparabilidad de los datos de recursos humanos de UNICEF a lo largo del tiempo y con la calidad de la disciplina en la presentación de informes y la captura de datos. Debido a ello, los datos tabulados sobre recursos humanos se utilizan principalmente con fines de información y no para la toma de decisiones o la supervisión periódica. El Grupo escuchó numerosos ejemplos de esferas que deberían ser objeto de seguimiento mediante un análisis riguroso de los recursos humanos. En un debate de grupo de discusión, unas funcionarias examinaron un programa de capacitación en materia de liderazgo que se llevó a cabo hace unos años, y señalaron que todos los colegas varones de esa clase ocupaban ahora puestos directivos, como representantes o directores, mientras que las colegas de la misma clase habían abandonado la organización. Los indicadores importantes de recursos humanos, como las pautas de crecimiento de

las perspectivas de carrera, las pautas de salida o la adopción de políticas optativas, no pueden ser objeto de un seguimiento eficaz con los datos que hay disponibles en los sistemas actuales.

El Grupo llegó a la conclusión de que los sistemas de información sobre recursos humanos y las prácticas analíticas de UNICEF deben fortalecerse para garantizar que los análisis apoyen eficazmente tanto la toma de decisiones como la supervisión periódica de los indicadores importantes sobre recursos humanos.

c. Políticas y prácticas de recursos humanos

El Grupo revisó las políticas de recursos humanos de UNICEF y descubrió que la mayoría de las políticas estaban actualizadas y disponibles para los directivos y el personal a través de un sistema electrónico de recursos humanos bien desarrollado, que también proporciona orientación práctica sobre la implementación de varios procesos de recursos humanos. Además del problema universal de aplicación, señalado anteriormente, un examen de las políticas de recursos humanos de UNICEF en comparación con las conclusiones del Grupo puso de manifiesto algunos problemas.

En primer lugar, el sistema de gestión de la actuación profesional no obliga al personal directivo a rendir cuentas. Si bien las políticas y los procesos de gestión de la actuación profesional están bien desarrollados y se han reforzado recientemente, no incorporan una evaluación obligatoria de las aptitudes de las personas o del comportamiento de gestión de las personas, ni permiten a UNICEF obligar a los directores y supervisores a rendir cuentas de la gestión de las personas.

Si bien los resultados se miden en relación con metas específicas que se derivan de los objetivos de UNICEF y que vinculan el rendimiento individual con los resultados de la organización, el proceso de gestión del rendimiento no proporciona información periódica sobre los comportamientos que se manifiestan para lograr esos resultados. Esto envía un mensaje a la organización de que las conductas del personal en el lugar de trabajo y las conductas de gestión de personas que exhiben los directivos y supervisores no son importantes, y que sólo importan los resultados programáticos. Debido a que el personal no tiene una posibilidad anónima de retroalimentar a sus supervisores en el proceso ordinario de evaluación de la actuación profesional, quedan ocultos comportamientos y prácticas inaceptables de gestión de personas, como el acoso y el abuso de autoridad por parte de los directores y supervisores. Esto significa que no hay información real sobre la capacidad de los directivos para gestionar a las personas cuando se evalúa su rendimiento y cuando se les considera para su reasignación o ascenso. Del mismo modo, los buenos gestores de personas no pueden ser recompensados. Cabe señalar aquí que, tal como está establecido actualmente, el programa de retroinformación de gestión de 360 grados introducido recientemente en UNICEF no

cumplirá esta función, ya que se considera orientado al desarrollo y no puede utilizarse con fines de evaluación.

Si se examina el proceso de gestión de la actuación profesional desde la perspectiva del funcionario, es evidente que el proceso está expuesto al abuso de autoridad. Aunque el recientemente introducido examen conjunto de la gestión de los funcionarios con mejor y peor desempeño al final del proceso de examen de la evaluación de la actuación profesional de UNICEF es un paso en la dirección correcta, el supervisor sigue siendo la única fuente de información sobre la actuación profesional del supervisado. El examen conjunto de la gestión facilita la comparación de la actuación profesional relativa entre funcionarios de la misma categoría y de distintas dependencias orgánicas, pero no presenta múltiples fuentes de información de las personas con las que el individuo ha trabajado durante el año de desempeño.

La falta de múltiples fuentes de retroalimentación permite a los supervisores y directivos realizar una evaluación vengativa de los funcionarios que han expresado opiniones críticas o que se han quejado, incluso si sus resultados y su comportamiento en el lugar de trabajo son plenamente satisfactorios. También facilita que el personal que puede tener un alto rendimiento, pero que muestra comportamientos de acoso hacia sus compañeros, sea clasificado como trabajador excelente, en el buen camino para convertirse en directivo y supervisor.

El Grupo estuvo totalmente de acuerdo con el objetivo de la Estrategia de Recursos Humanos de UNICEF de hacer que las evaluaciones del desempeño sean "honestas, ágiles y eficaces", pero es necesario establecer salvaguardias contra el abuso de autoridad por parte del director y el supervisor, tal y como sugirió el personal en la mayoría de los debates de los grupos de discusión. La retroalimentación de múltiples evaluadores, el examen objetivo del desempeño relativo por parte del grupo de gestión y una participación profesional imparcial de la función de recursos humanos podrían proporcionar esas salvaguardias.

Del mismo modo, se determinó que los procesos de recursos humanos que influyen en la carrera y en los que, por ejemplo, se examina al personal para su rotación, reasignación o ascenso, están igualmente expuestos al abuso de autoridad. La opinión del directivo o supervisor es la que tiene más peso. El Grupo se encontró con muchos casos de mujeres de alto nivel, en los que el director o supervisor había intervenido en una junta de examen, a veces después de sólo meses de trabajar con ellas, mientras que se ignoraban los años de desempeño excelente. Este tipo de vulnerabilidad al abuso de autoridad se ha visto amplificada por el fracaso de la función de recursos humanos de la que se ha hablado en la sección anterior.

En segundo lugar, el Grupo recibió retroalimentación del personal sobre las políticas de trabajo flexible y favorables a la familia y descubrió que los directivos y supervisores no las respetan de manera casi universal. Aunque en UNICEF existen varias opciones de trabajo flexible desde hace algún tiempo, la aceptación ha sido baja, no porque el personal no quiera aprovecharse de ellas,

sino porque muchos supervisores prefieren el tiempo presencial y se han mostrado reacios a aprobar las solicitudes del personal. En los casos en que los directivos han dado a conocer sus opiniones, por ejemplo, “Soy un directivo anticuado y creo en el cara a cara”, el personal ha tenido miedo de solicitar este tipo de acuerdos incluso cuando sus circunstancias familiares exigen un trabajo flexible²¹.

El personal también ha observado la aplicación desigual e incoherente de estas políticas. El personal informó que, si bien algunas personas pueden trabajar durante años a distancia, incluso desde otro país, las solicitudes de arreglos temporales para el cuidado de niños, miembros de la familia de edad avanzada o debido a un embarazo difícil se han denegado a otros funcionarios que dependen del mismo director. Aunque estas políticas flexibles no están dirigidas a las mujeres (y no tienen necesariamente que estar dirigidas exclusivamente a ellas), la falta de aplicación efectiva de tales políticas contribuya probablemente a las diferencias de género observadas, ya que las mujeres y las familias monoparentales, tanto masculinas como femeninas, soportan una mayor proporción de las responsabilidades familiares.

Las tecnologías de trabajo a distancia que permiten al funcionario participar plenamente en las reuniones y tener acceso a todos los recursos de la organización han sido incorporadas y utilizadas con éxito por el sector privado y muchas organizaciones mundiales comparables durante años. UNICEF debería poder utilizar estos recursos en mayor medida cuando sea necesario. El 4 de febrero de 2019, la Directora Ejecutiva envió un mensaje mundial en el que pedía una mayor flexibilidad por parte de los directores y una aplicación mucho más estricta de las políticas existentes, que fue recibido con entusiasmo por el personal, aunque la supervisión de la aplicación de esas políticas en diversas dependencias de trabajo sigue siendo un proceso en marcha.

El 28 de septiembre de 2018, como parte de las recomendaciones de acción temprana, el Grupo recomendó que UNICEF considerara la posibilidad de seleccionar a una entidad independiente con experiencia en la gestión de denuncias en el lugar de trabajo a nivel mundial para que se hiciera cargo de las denuncias de acoso sexual, acoso y abuso de autoridad del personal. Las denuncias pueden enviarse por múltiples canales, según proceda de acuerdo con los diferentes lugares y situaciones, y se investigarían con mayor rapidez. Esa recomendación se basaba en los resultados iniciales y en las conclusiones de los informes recientes encargados por UNICEF, en los datos sobre las denuncias que se habían presentado hasta ese momento, y en las interacciones con numerosos órganos del personal y particulares a través de los canales confidenciales establecidos con ese fin. Es importante destacar que esta recomendación se basó en las experiencias de

²¹ El informe “Retention and Promotion at UNICEF” también señaló que algunos entrevistados denunciaron que habían sido estigmatizados socialmente al preguntar por estas políticas [de trabajo flexible], lo que indica que la falta de implementación se acompaña ocasionalmente de una cultura que no apoya las políticas (pág. 26).

los miembros del Grupo, que tienen conocimientos y experiencia en la aplicación con éxito de estos acuerdos que se utilizan habitualmente para ciertos tipos de conducta indebida en otros sectores. Las conclusiones iniciales incluían una falta de confianza en la independencia del sistema de denuncias, interrupciones en el proceso de investigación, una duración prolongada de las investigaciones, un temor palpable a las represalias y la percepción de que había una falta de protección contra las represalias.

“Tendría que ser un gran problema de vida o muerte antes de que yo presentara una denuncia.”

—UN DIRECTIVO DE UNICEF EN UNA ENTREVISTA

Históricamente, UNICEF ha registrado un número anormalmente bajo de denuncias de acoso sexual, abuso sexual, acoso y abuso de autoridad, teniendo en cuenta el tamaño

En una oficina de país donde se denunció el acoso sexual, el personal femenino tiene tanto miedo de ser agredido sexualmente que hacen todo juntas, incluso ir al baño.

de la organización. Los datos de otras organizaciones mundiales de tamaño similar, obtenidos de forma confidencial por el Grupo, sugerirían que un espectro “normal” de quejas es de aproximadamente de 30 a 35 por año, mientras que el espectro típico para UNICEF es mucho más bajo. Por ejemplo, en 2016 y 2017 sólo se recibieron ocho quejas de este tipo cada año. Esto no significa que UNICEF fuera un lugar de trabajo excepcionalmente seguro, sino

que refleja el temor a las represalias y la extrema desconfianza en el sistema de denuncias.

“Denuncié el acoso sexual y me arrepiento de haberlo hecho.”

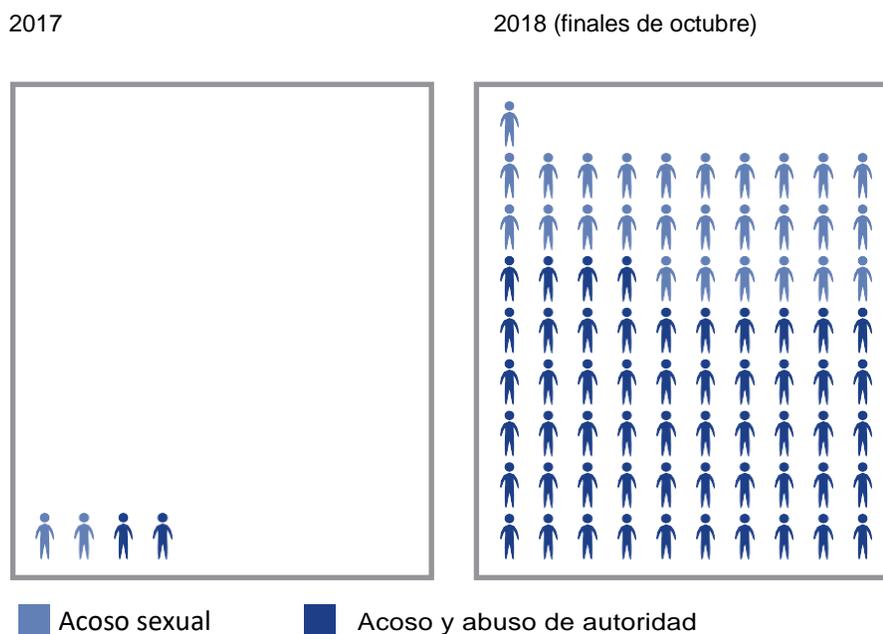
—UN MIEBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPO DE DISCUSIÓN

En los cinco años anteriores a 2018, el Grupo observó que alrededor del 30% de las denuncias se cerraron sin investigación por razones tales como la retirada de la

denuncia²² o la separación del acusado después de que se presentara la denuncia. Esto hace que resulte muy problemático estar al tanto de la gravedad de la denuncia.

Alrededor del 15% de las denuncias presentadas en esos cinco años fueron fundamentadas, aunque muy pocos de los infractores fueron destituidos por mala conducta. En cambio, a muchos se les ha permitido dejar la organización en silencio. Por el contrario, muchos denunciantes tuvieron que abandonar la organización, especialmente después de sufrir represalias por parte de sus directivos. El Grupo examinó casos relacionados con la supresión de puestos, la exclusión de las selecciones finales y la retractación de las prórrogas de contrato, entre otras medidas, inmediatamente después de la presentación de la denuncia.

Gráfico 3: Casos notificados en 2018 en comparación con 2017



²² La ITF entiende que las denuncias no pueden ser investigadas cuando el denunciante no consiente realizar una investigación oficial, pero también ha llegado a la conclusión de que, en algunos casos, la retirada de una denuncia fue el resultado del temor a las represalias o de las acciones de represalia ya sufridas por el denunciante.

En 2018, la partida de un Director Ejecutivo Adjunto de UNICEF a raíz de las denuncias de faltas de conducta en otra organización aumentó la notoriedad de la forma en que se trataban las faltas de conducta en UNICEF. La Directora Ejecutiva alentó activamente al personal a que se presentara en caso de que tuvieran alguna denuncia y se prorrogó el plazo para la presentación de denuncias. Es probable que el personal se sintiera más cómodo para denunciar las faltas de conducta como resultado de ello, y el número de casos denunciados aumentó exponencialmente (véase el Gráfico 3).

Entre marzo y octubre de 2018, la OIAI recibió 27 denuncias de acoso sexual y 54 de acoso y abuso de autoridad, en comparación con sólo dos denuncias de cada categoría en 2017. Los funcionarios informaron de que están a la espera de ver qué ocurrirá, si es que ocurre algo, como resultado del aumento en el número de funcionarios que realizaron denuncias en 2018.

En el informe anual de 2018 sobre medidas disciplinarias de la División de Recursos Humanos se indica que en 2018 se cerraron un total de 21 denuncias de acoso sexual. De esas 21 denuncias, ocho (38%) no fueron fundamentadas y seis (29%) sí lo fueron. El resto de las denuncias no se investigaron por diversas razones, entre ellas que el acusado ya se había separado de la organización.

En los seis casos comprobados, el informe de la investigación se envió a la DRH. A finales de 2018, dos personas habían sido sancionadas; una había dimitido durante el proceso disciplinario; y en tres casos, el proceso disciplinario seguía en curso.

Del mismo modo, en 2018 se cerraron 20 denuncias de acoso y abuso de autoridad. De esas 20 denuncias, nueve (45%) no se justificaron y cuatro (20%) sí, mientras que las siete restantes (35%) no se investigaron por diversas razones.

A finales de 2018 se había adoptado una medida disciplinaria y tres casos justificados estaban pendientes de un procedimiento disciplinario con la DRH.

Casos de acoso sexual denunciados 2016-2018 (otoño)

¿Quiénes son los denunciantes?

En general, el 73% de los denunciantes son mujeres, el 16% son hombres y el 11% son desconocidos por razones de género; las mujeres están desproporcionadamente representadas (43% de todo el personal).

El personal internacional del cuadro orgánico está representado proporcionalmente entre los denunciantes, y representa alrededor del 30% de las denuncias; los funcionarios nacionales están insuficientemente representados, ya que representan algo más del 20% de los casos; los funcionarios no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas representan alrededor del 15% de los casos denunciados; los demás funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas representan alrededor del 10% de los casos denunciados; los consultores, los pasantes y los contratistas representan cada uno alrededor del 3% al 4% de los casos denunciados; y se desconoce cuál es el tipo de personal en aproximadamente el 15% de los casos denunciados.

¿Quiénes son los acusados?

Alrededor del 93% de los acusados eran varones; en alrededor del 7% de los casos se desconocía su sexo.

El personal internacional del cuadro orgánico, que representa el 29% de todo el personal, estaba excesivamente representado entre los acusados, y constituía casi el 70% de los acusados en todas las denuncias de acoso sexual (los funcionarios de las categorías P4 y P5 representan más de la mitad de todos los casos de acoso sexual denunciados); el personal de contratación nacional representa alrededor del 15% de los casos denunciados; y todos los demás representan el 18% de los casos de acoso sexual para alrededor del 15% de los casos denunciados.

Es importante señalar que, aunque la OIAI podría considerar que el informe de la investigación corrobora la denuncia, la DRH podría emitir un juicio diferente, como, por ejemplo, que las pruebas no son lo suficientemente convincentes como para justificar la adopción de medidas disciplinarias.

El Grupo también observó que, dado que las mujeres están desproporcionadamente representadas en los niveles inferiores de la clasificación, el hecho de que no se aborden ni se resuelvan los casos de mala conducta y acoso sexual puede perjudicar de manera desproporcionada a las funcionarias y generar desigualdades adicionales.

De las consultas, informes, testimonios y debates de grupos de discusión se desprende claramente que el personal no confía en el sistema de denuncias. El Grupo identificó varias razones de su desconfianza:

» Existe un temor palpable de sufrir represalias, lo que ha dado lugar a una grave ausencia de denuncias. Si bien no es posible estimar con exactitud el grado de infravaloración, en el reciente informe de las Naciones Unidas sobre el acoso sexual, encargado por el Secretario General de las Naciones Unidas, se indica que más del 38% de los funcionarios declararon haber sufrido acoso sexual mientras trabajaban para las Naciones Unidas. Sólo un tercio de los que presentaron una denuncia adoptaron medidas para resolver el problema y

Casos de acoso y abuso de autoridad denunciados 2016-2018 (otoño)

¿Quiénes son los denunciantes?

El 69% de las denuncias procedían de personal femenino, el 24% de personal masculino y, en el 7% de los casos, se desconocía el sexo.

El personal internacional del cuadro orgánico estaba excesivamente representado entre los denunciantes de acoso y abuso de autoridad, que representaban casi el 45% de los casos; seguidos por el personal del cuadro de servicios generales, que representaba alrededor del 20% de los casos; los funcionarios nacionales, que representaban alrededor del 18% de los casos; y los consultores, los empleados no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas o el personal de tipo desconocido, que representaban el 17% de los casos.

¿Quiénes son los acusados?

El 58,5% de los acusados eran mujeres y el 41,5% hombres.

La inmensa mayoría de los acusados eran funcionarios internacionales del cuadro orgánico, que representaban alrededor del 80% de los acusados (categoría P5 con el 30%, categoría P4 con el 25%, categoría D1 con el 15% y categoría D2 con el 10%). Los oficiales nacionales representaban alrededor del 10% de los acusados, el personal del cuadro de servicios generales alrededor del 5% y el último 5% se dividió por igual entre contratistas y personal de tipo desconocido.

menos del 15% de los que lo hicieron presentaron una denuncia oficial. Si las mismas proporciones fueran válidas para UNICEF, los 27 casos de acoso sexual denunciados en 2018 representarían más de 500 casos. El hecho de que en cada uno de los debates de los grupos de discusión organizados por el Grupo haya habido miembros del personal que indicaron que habían sido objeto de discriminación, acoso sexual, acoso o abuso de autoridad, pero que habían decidido permanecer en silencio, también indica que no se han denunciado todos los casos.

» El personal observó que quienes presentan denuncias pueden sufrir repercusiones y que muchos se han visto obligados a abandonar la organización. Existe la creencia generalizada entre el personal de que, si se desea una carrera en UNICEF, es necesario guardar silencio.

» La Oficina de Ética de UNICEF no puede prestar asistencia. Si bien la protección contra las represalias se ha renovado y reforzado recientemente en la política actualizada de UNICEF para proteger a los denunciantes de las represalias, todavía no se han demostrado mejores resultados para los denunciantes. El personal considera que la Oficina de Ética, si bien es de

confianza para el asesoramiento confidencial, se encuentra “sin medios” a la hora de garantizar la protección.

» El personal percibe ampliamente que la OIAI tiene alianzas con personal de alto nivel, incluso en el ámbito de la División de Recursos Humanos. Existe la firme

creencia de que las investigaciones y sus resultados están siendo influenciados por la administración en ausencia de controles y equilibrios. El personal ha dicho repetidamente al Grupo que considera que los agresores, en particular en los niveles superiores, están protegidos por las dos partes implicadas en el proceso de presentación de denuncias: La OIAI, que investiga las denuncias, y la DRH, que examina las conclusiones y formula recomendaciones sobre las sanciones.

» Los directores y el personal entrevistado también dijeron al Grupo que el sistema de reclamaciones es complicado y engorroso de utilizar. Los reglamentos y procesos implicados son difíciles de entender y el papel de cada actor no está claro para el personal. Este debe ser un problema aún mayor para el personal sobre el terreno y para aquellos cuyo idioma principal no es un idioma de las Naciones Unidas en el que la mayoría de los documentos están disponibles. Lo que es más importante, un miembro del personal en apuros no sabrá a dónde ir o cómo iniciar una denuncia..

» Las investigaciones tardan demasiado tiempo –hasta un año y, en algunos casos, incluso más– en completarse. El hecho de que un gran número de denuncias se cierren y se hayan cerrado sin investigación, incluyendo muchos casos de “ella dijo/él dijo”, es preocupante para el personal.

“Recursos Humanos me obligó a testificar frente a mi abusador y luego me dijo que me fuera de la sala. Nunca me dijeron el resultado.”

— UN MIEBRO DEL PERSONAL DE UNICEF EN UN DEBATE DE GRUPO DE DISCUSIÓN

» Además, el personal considera que el proceso de investigación es indiferente e irrespetuoso con el demandante. El personal advirtió lo mal que interactúan los investigadores con todas las partes involucradas. A veces, tales interacciones han sido descritas como “duras”, “irrespetuosas” e incluso “hostiles”. Un alto directivo que participó en una entrevista como testigo informó que se echó a llorar después de una entrevista, debido al tono extremadamente hostil de su entrevistador. Esto ha erosionado aún más la confianza que pudiera haber existido. Dado que la formación profesional de muchos investigadores ha sido tradicionalmente en el ámbito de la aplicación general de la ley, muchos funcionarios han llegado a la conclusión de que, si bien la OIAI parece tener los conocimientos necesarios para investigar el fraude financiero y la corrupción, carece de los conocimientos y las competencias necesarios para ocuparse de otros tipos de investigaciones de faltas de conducta, en particular las relativas al acoso sexual y el abuso de autoridad.

“Me interrogaron durante dos días, pero ni siquiera supe de qué se me acusaba exactamente, hasta 45 días después.”

—UN DIRECTIVO DE UNICEF EN UNA ENTREVISTA

El personal cree que se ha sacrificado la transparencia con la excusa de las debidas garantías procesales. Algunos denunciantes incluso dijeron que nunca habían sido informados del resultado de su denuncia. El personal también considera en general que la carga de la prueba se deja en gran medida en manos del denunciante. Por ejemplo, si bien el contenido de la denuncia y la identidad del denunciante se revelan al acusado, éste no recibe información sobre las alegaciones formuladas por el acusado y, por lo tanto, no está en condiciones de responder. Si bien se supone que las investigaciones son confidenciales, el personal opina que la confidencialidad sólo existe sobre el papel. En la práctica no se aplica la ley y no hay consecuencias por quebrantar la confidencialidad. Esto ha dado lugar a que muchos funcionarios conozcan y hablen abiertamente sobre las cuestiones que se están investigando, lo que ha aumentado el estigma asociado con la presentación de una denuncia y ha dado lugar a un mayor aislamiento del denunciante, por una parte, y del acusado, a quien se considera inmediatamente culpable, por otra. La ironía es que los llamados procedimientos confidenciales se dan a conocer ampliamente, mientras que el llamado resultado transparente se mantiene confidencial. El Grupo tuvo conocimiento de varios casos de malos tratos durante las investigaciones, procesos de investigación aleatorios y retrasos extremos narrados tanto por los directivos y el personal como por los acusados y los denunciantes por igual. Tales ejemplos indican claramente un sistema fallido que no sirve a nadie en ninguna de las partes de una investigación.

Sobre la base del análisis de los datos, las conclusiones del examen de Morgan Lewis y, lo que es más importante, la amplia información recibida del personal, el Grupo ha llegado a la conclusión de que las investigaciones sobre las faltas de conducta del personal no se han llevado a cabo de manera independiente, rápida y adecuada. Aunque UNICEF ha tomado medidas para aumentar la capacidad de la unidad de investigación, esto no solucionará las profundas deficiencias funcionales.

2.3.3 Comunicaciones internas inefectivas de una sola vía

La efectividad de las comunicaciones internas es fundamental para cualquier organización cohesionada y sólida, y constituye el tercer pilar de los sistemas esenciales para apoyar una cultura institucional saludable. Aunque UNICEF es bien conocido por sus comunicaciones exteriores para promover la causa de la infancia, el Grupo descubrió que se muestra reacio al riesgo cuando se trata de las comunicaciones internas, lo cual resulta anticuado. Esto se evidencia en la manera como se relaciona con

el personal frente al tema de la discriminación a causa del género, el acoso sexual, el hostigamiento y el abuso de autoridad en el lugar de trabajo.

En 2018, el personal envió una carta abierta a la Directora Ejecutiva y una solicitud en línea para que se tuvieran en cuenta sus puntos de vista sobre este asunto. Una vez se encargó el estudio al Grupo, miembros del personal lo contactaron en repetidas ocasiones para exponer su preocupación por las veces en que sus intentos por recibir información no obtuvieron respuesta y en que no se recibieron actualizaciones sobre las denuncias del personal, lo que incrementó el estrés y la incertidumbre. Tampoco se recibió orientación sobre la persona a la cual había que acudir en busca de respuestas a preocupaciones y preguntas que no habían sido atendidas y, según se ha sabido, han aumentado los rumores y las habladurías, se ha debilitado la moral del personal, y han aumentado los riesgos para la reputación de la organización.

El Grupo encontró que la aversión al riesgo constituía una indicación del estilo general de UNICEF en materia de comunicaciones con su propio personal –reflejado en el estilo de gestión de los supervisores–, que consideró anticuado y de una sola vía. Las comunicaciones incluían informar al personal sobre los avances en el logro de los objetivos de la organización, lo que hacía que las comunicaciones internas se orientaran a la propaganda/relaciones públicas y a proteger la imagen de la organización, en vez de aclarar inquietudes y responder honestamente a las preguntas del personal sobre cuestiones concretas. Un ejemplo son las asambleas del personal de UNICEF, que se celebran con pocos meses de diferencia. El Grupo advirtió que los programas consistían esencialmente en actualizaciones de la administración sobre distintos aspectos del proceso. También reconoció algunos esfuerzos por reunir preguntas del personal alrededor del mundo, pero las que se abordaron en la asamblea se habían seleccionado y respondido previamente por escrito. Había muy pocas posibilidades de que la asociación del personal hablara en nombre de los funcionarios, puesto que la mayoría de las preguntas provenían del personal en las sedes. Los miembros del personal están conscientes de que el propósito de estas asambleas, tal como están estructuradas, es “quedar informados”. Este método unidireccional también es patente en los mensajes que se transmiten periódicamente a nivel mundial por correo electrónico y, al parecer, también en la nueva herramienta, UMessage.

“Parecería que las asambleas del personal son eventos cuidadosamente preparados y centrados en las sedes, y no eventos modernos y participativos que fomenten la comunicación abierta en todo UNICEF.”

—UN FUNCIONARIO DE UNICEF EN LA SEDE

El Grupo encontró que, en medio de un exceso de información, las personas más cercanas a la fuente percibían como “ruido” este estilo de mensajes procedentes de las sedes, mientras que las personas en el terreno afirmaban que se sentían “en la oscuridad”. En opinión del Grupo, UNICEF no está aprovechando todas las oportunidades disponibles para recuperar la confianza al no reconocer los errores, no abordar las preguntas y las preocupaciones directamente, y no proporcionar pruebas que indiquen que las inquietudes del personal se toman en cuenta.

Un nuevo enfoque bidireccional hacia el diálogo que refuerce los valores de la organización, informe al personal abiertamente acerca de las cuestiones que plantean dificultades, esté pendiente de las preocupaciones del personal y las aborde más directamente, e indague sobre los problemas que deben enfrentarse y sus soluciones, contribuirá enormemente a generar confianza y credibilidad en las comunicaciones internas de UNICEF. También ayudará a construir una organización inclusiva y con visión de futuro, que aprecie el pensamiento creativo, la diversidad de opiniones y la crítica constructiva, mediante la utilización de tecnologías y plataformas nuevas, interactivas y atractivas.



La comunicación bidireccional a nivel de equipo –facilitada por directivos bien capacitados– hará posible que la organización pase de una comunicación desconectada de la acción a un estilo de comunicación que brinde apoyo y demuestre que se han tomado acciones. También permitirá dejar atrás una comunicación interna que se percibe como cuestionable y como un instrumento para gestionar el riesgo, a una comunicación genuina y confiable; de mensajes poco atractivos e irrelevantes a información que se espera y se busca; y de un estilo de comunicación obsoleto a un estilo nuevo que aprovecha los múltiples métodos y estilos de comunicación. No menos importante es que también tiene la capacidad de facilitar los esfuerzos de toda la organización tendientes a remediar las divisiones, a mejorar la satisfacción laboral habilitando a los funcionarios para moldear su lugar de trabajo y convertirse en paladines del cambio y, en última instancia, a reducir los incidentes de abuso de autoridad y otras formas de hostigamiento.

SECCIÓN 3:

UN CAMINO HACIA UN CAMBIO CULTURAL POSITIVO: RECOMENDACIONES FINALES

Reparar una cultura poco saludable es el primer paso hacia la construcción de una organización con un desempeño óptimo y caracterizada por la apertura, la confianza y la colaboración. En una organización de esta naturaleza, los directivos dan ejemplo de los comportamientos deseados; su gestión del rendimiento de la organización y de su personal conecta de forma integral el “qué” y el “cómo”, la rendición de cuentas se define y se acepta, y el personal está motivado para aplicar todo su potencial en el ejercicio de su labor.

En el presente informe, el Grupo identificó los elementos que hacen falta en UNICEF para que su cultura institucional sea saludable. Estos elementos son una sólida identidad institucional, un alto nivel de confianza, valores compartidos, un lugar de trabajo seguro, transparencia y equidad, que deben estar respaldados por los sistemas institucionales necesarios, como muestra el diagrama que aparece a continuación.

Como se dijo anteriormente, en septiembre de 2018 el Grupo hizo una serie de recomendaciones a la Directora Ejecutiva para una intervención temprana (*Anexo 9*) y, en diciembre de 2018, el Grupo recomendó que UNICEF incorporara un equipo independiente de gestión del cambio para llevar a cabo dicha intervención. En esta sección se examinan las recomendaciones finales del Grupo a UNICEF sobre las medidas que se requieren para encauzar a la organización hacia un cambio de cultura positivo y fortalecer los sistemas de apoyo que permitan impulsar este cambio.



3.1 El cambio comienza desde arriba

En UNICEF, donde la cultura de gestión se ha basado en el poder derivado de una estructura jerarquizada, se requiere un cambio fundamental de mentalidad a través de la introspección para poder modificar radicalmente la cultura institucional. Este cambio debe comenzar en los niveles más altos y filtrarse a todos los niveles de gestión. Debe adoptarse una política de tolerancia cero frente a la discriminación basada en el género, el acoso sexual, el hostigamiento y el abuso de autoridad, que no debe quedar en simple palabrería, sino que todos deben asumir y aplicar en su verdadero sentido.

A fin de lograr este cambio cultural, **el Grupo recomienda que UNICEF:**

3.1.a Articule e impulse una nueva cultura de gestión acorde con los valores institucionales mediante un amplio diálogo en todo UNICEF. Esto debe indicar que

la administración está pasando de la cultura tradicional de “mando y control” a una cultura en la cual los directivos dan ejemplo recurriendo a procesos inclusivos de toma de decisiones, a la motivación y el empoderamiento de los equipos y las personas. En una cultura de esta índole, los directivos aceptan la rendición de cuentas y los controles y contrapesos, aprecian la retroinformación y fomentan la humildad y la autoconciencia.

3.1.b Establezca nuevas competencias administrativas para la gestión de personal que no solo reflejen los valores de UNICEF y la nueva cultura de liderazgo, sino que también los incorpore en los procesos de selección del personal directivo y en los criterios para analizar las evaluaciones del desempeño. Estas nuevas normas relativas al liderazgo deben comunicarse a toda la organización, de modo que el personal sepa lo que debe esperar y se sienta facultado para hablar sin reservas cuando sus supervisores incumplan esas normas.

3.1.c Establezca la rendición de cuentas en materia de gestión, mediante la formulación de indicadores clave del desempeño en la gestión de personal, sobre la base de las nuevas aptitudes y medidos a través de un sistema de evaluación por calificadoros múltiples en el examen de evaluación de la actuación profesional. Quienes cumplan la norma deben recibir refuerzo positivo, y debe haber claras repercusiones para quienes la incumplan (por ejemplo, capacitación correctiva, rebaja de categoría o salida de la organización).

3.1.d Incorpore cambios visibles, retirando de sus responsabilidades en la esfera de gestión de personal a aquellos directivos que no se comporten sistemáticamente conforme a los valores de la organización.

3.1.e Proporcione formación completa en gestión de personal a los directivos actuales, según sus responsabilidades (y formación adicional para solucionar deficiencias en las aptitudes individuales), y vele por que todos los nuevos directivos reciban capacitación en gestión de personal antes de asumir sus responsabilidades y beneficiarse de preparación individual continua.

3.1.f Garantice que todos los directivos conozcan plenamente los procedimientos relativos a la identificación y la denuncia de los incidentes de discriminación a causa del género, acoso sexual, hostigamiento y abuso de autoridad, así como también sus funciones y responsabilidades frente a las víctimas, los testigos y los infractores.

3.2 El cambio incluye a todos

Ante las conclusiones del Grupo, UNICEF debe determinar qué normas son deseables en el lugar de trabajo, tomando en consideración, al mismo tiempo, los

sistemas de valores de la sociedad circundante. Como se ha visto, una cultura respetuosa y basada en valores en el lugar de trabajo influye positivamente en el rendimiento de la organización. Aunque modificar la cultura no es fácil, sí es posible y, en este caso, es imperativo.

El Grupo recomienda que UNICEF:

3.2.a Elabore un código de conducta que articule una identidad institucional y explique cómo se ponen en práctica los valores esenciales; que esté sujeto a consulta y diálogo en toda la organización; y que esté respaldado por el fomento de la sensibilización y la capacitación –incluyendo al personal nuevo– como parte de una inducción universal y un programa de incorporación. Todos los empleados actuales y futuros deben firmar y renovar periódicamente el código de conducta, como un compromiso hacia la cultura del lugar de trabajo de UNICEF.

3.2.b Obtenga un conjunto revisado de competencias básicas y competencias funcionales, según proceda, del código de conducta, y procure que no se limiten al papel, sino que se incorporen en todos los procesos pertinentes de recursos humanos, evaluando su cumplimiento por parte de los directivos y el personal.

3.2.c Procure hacer frente a todas las divisiones institucionales, manifestadas en los siguientes aspectos:

Género

- i. Supervisar y presentar anualmente datos desglosados por ubicación hasta el nivel más bajo posible, preservando, al mismo tiempo, la confidencialidad sobre las desigualdades entre los géneros y las cuestiones relativas a la igualdad, como la contratación, la selección, la remuneración y las oportunidades de desarrollo profesional –por ejemplo, el programa de rotación–, y adoptar oportunamente medidas correctivas.
- ii. Ofrecer a todo el personal un programa de capacitación que cree conciencia sobre las cuestiones de género e incluya expresiones no binarias en torno a la identidad de género, con módulos específicos para los responsables de los procesos de recursos humanos y gestión de personal.
- iii. Realizar entrevistas de salida sistemáticas y estructuradas para comprender qué motiva al personal a renunciar a sus cargos y abandonar la organización, particularmente las mujeres.

iv. Encuestar, supervisar y dar a conocer datos desglosados sobre el acoso sexual, incluyendo todas las formas de acoso y microagresión que generan un ambiente laboral hostil para las mujeres.

Diversidad

v. Supervisar y presentar anualmente datos desglosados por ubicación hasta el nivel más bajo posible, preservando, al mismo tiempo, la confidencialidad sobre la diversidad y las diferencias salariales, incluyendo la contratación, la selección, la remuneración y las oportunidades de desarrollo profesional –por ejemplo, el programa de rotación–, y adoptar oportunamente medidas correctivas.

vi. Ofrecer a todo el personal formación en diversidad e inclusión, con módulos específicos para los responsables de los procesos de recursos humanos y gestión de personal.

vii. Realizar entrevistas de salida sistemáticas y estructuradas para comprender qué motiva al personal a renunciar a sus cargos y abandonar la organización, particularmente entre los grupos minoritarios.

viii. Encuestar, supervisar y dar a conocer datos desglosados sobre todas las formas de hostigamiento y microagresión que generan un ambiente laboral hostil para los grupos minoritarios.

ix. Designar un coordinador institucional con autoridad para entrevistar, supervisar e informar sobre problemas asociados con la diversidad y la inclusión en UNICEF, y proponer medidas correctivas al personal directivo superior.

Personal internacional/nacional

x. Empezar un examen exhaustivo de las divisiones entre el personal internacional, nacional y del cuadro de servicios generales, con miras a modernizar y armonizar los marcos de políticas sobre recursos humanos para todas las categorías de personal. Se trata de un proyecto a largo plazo que debe incluir un análisis completo: desde las funciones, los perfiles profesionales y las aptitudes, hasta las oportunidades de desarrollo profesional y la remuneración total.

xi. De corto a mediano plazo, UNICEF debe garantizar un contexto laboral con claras perspectivas de carrera para el personal nacional y del cuadro de servicios generales. Los funcionarios nacionales cualificados deben ser considerados seriamente para puestos de categoría profesional internacional.

Personal de plantilla y ajeno a la plantilla

xii. Poner en marcha sistemas de recursos humanos que periódicamente suministren datos sobre la considerable fuerza de trabajo conformada por personal ajeno a la

plantilla y gestionada localmente, incluyendo números, ubicaciones, perfiles y funciones.

xiii. Garantizar que los nombramientos de personal ajeno a la plantilla sean verdaderamente temporales y de duración limitada. Así mismo, asegurarse de que este personal no trabaje estrechamente y a largo plazo con personal de plantilla, realizando las mismas tareas sin la remuneración ni los beneficios correspondientes.

xiv. Analizar y modificar la política de recursos humanos, buscando que quienes no forman parte del personal se beneficien de las mismas medidas de protección de las cuales gozan los miembros del personal frente a las faltas de conducta y las represalias.

Directivos y miembros del personal

xv. Demostrar en la práctica que los autores de denuncias, los críticos de la administración y quienes dicen lo que piensan o toman la iniciativa no tengan que enfrentarse a consecuencias negativas, sino, más bien, dispongan de una plataforma para exponer sus puntos de vista sin reservas.

xvi. Hacer seguimiento de la trayectoria profesional de las personas que presenten denuncias para asegurarse de que no haya lugar a represalias o a marginación, y tomar medidas inmediatas para protegerlas y ayudarlas.

xvii. Reconocer y recompensar a los directivos que generen un entorno de diversidad intelectual en el que se aliente a todo el personal a participar, expresar opiniones disidentes, hacer sugerencias y tomar la iniciativa, y solicitar y escuchar los puntos de vista de los grupos minoritarios y las mujeres.

3.3 Transformar la División de Recursos Humanos

Una cultura saludable se sustenta en la práctica diaria de los valores institucionales. Las organizaciones con culturas sanas e inclusivas acogen los controles y los contrapesos. En la mayoría de las organizaciones, estos controles y contrapesos dependen en gran medida de la función de recursos humanos. Como se explicó en la sección anterior, las conclusiones del Grupo revelan graves deficiencias que impedirán a la función de recursos humanos de UNICEF desempeñar esta labor crucial.

El Grupo recomienda que UNICEF:

3.3.a Desarrolle una estrategia de personal que se ajuste a su estrategia/plan y a sus valores esenciales, a fin de apoyar la reestructuración institucional y los esfuerzos para conseguir un cambio cultural. Esta estrategia deberá reforzar y clarificar el mandato institucional de la División de Recursos Humanos, articular y reafirmar su función como intermediario honesto, y ofrecer una dirección práctica y basada en datos

para la planificación y la gestión de la fuerza de trabajo, al igual que para la formulación de políticas.

3.3.b Profesionalice la función de recursos humanos en toda la organización mediante:

i. El fomento de aptitudes de referencia para cada función y categoría de recursos humanos en toda la organización.

ii. La evaluación de las capacidades del personal de recursos humanos actual frente a esos referentes, y ofrecer capacitación correctiva en formación de aptitudes, con el objeto de remediar, en lo posible, las deficiencias en esta esfera; ofrecer reasignaciones fuera de las dependencias encargadas de la gestión de los recursos humanos; o asegurar la salida de la organización, según proceda.

3.3.c Introduzca los cambios necesarios en la relación jerárquica del personal de recursos humanos descentralizado, para que el mandato de recursos humanos se cumpla de modo equitativo en todo UNICEF, y para que su personal en el terreno intervenga cuando los directivos locales demuestren malas prácticas en materia de gestión de personal. Esto requerirá una gestión matricial y depender jerárquicamente, en primer lugar, de la División de Recursos Humanos, y tener una relación jerárquica secundaria con el director o representante en el terreno.

3.3.d Establezca una función de análisis de recursos humanos con miras a producir periódicamente análisis pertinentes, oportunos, de alta calidad en lo que respecta a recursos humanos y basados en datos fiables, para orientar las decisiones de gestión y asegurar la rendición de cuentas, al igual que la supervisión y la aplicación de políticas y prácticas.

3.4 Reformar las políticas y las prácticas de recursos humanos

El Grupo identificó cuatro aspectos fundamentales sobre políticas y prácticas para el cambio que es necesario abordar: i) la falta de mecanismos para medir y evaluar las aptitudes de las personas y la gestión del personal; ii) la falta de rendición de cuentas en lo que respecta a la gestión del personal; iii) la vulnerabilidad de numerosos procesos de recursos humanos a la manipulación, la discriminación y el abuso; y iv) la necesidad de aumentar la flexibilidad en el lugar de trabajo.

El Grupo recomienda que UNICEF:

3.4.a Reforme completamente la evaluación anual del desempeño en lo referente a la rendición de cuentas por parte de la dirección, otorgando a las conductas relacionadas con la gestión del personal el lugar central de la evaluación, junto con los resultados programáticos, medidos también a través de otros mecanismos:

i. Incorporar las competencias redefinidas de las personas (funcionarios) y las competencias de gestión de personal (supervisores y directores) en el informe de evaluación del desempeño, que se *evaluará* junto con los resultados programáticos.

ii. Instituir *la retroinformación anónima y periódica de las evaluaciones por calificadoros múltiples* en el informe de evaluación del desempeño sobre resultados y conductas del personal para los funcionarios, y sobre los resultados y la gestión del personal para los supervisores y los directivos, sobre la base de un riguroso programa de capacitación. La retroinformación debe:

- Tenerse en cuenta en la evaluación.
- Compartirse, de forma agrupada, con el personal en cuestión.
- Estar disponible durante el examen del grupo de gestión, cuando se analizan los grupos superiores e inferiores respecto del desempeño, al final del ciclo de informes de evaluación de la actuación profesional.
- Archivarse en el sistema de informes de evaluación de la actuación profesional.

Una vez que esta reforma se haya consolidado, UNICEF debe contemplar la posibilidad de adoptar un enfoque integral hacia la gestión del desempeño a nivel institucional, armonizando mejor la gestión, la supervisión y la evaluación de los resultados para los niños con la gestión, la supervisión y la evaluación del rendimiento de sus funcionarios.

3.4.b Fortalezca los controles y contrapesos frente a la discriminación, los favoritismos y el abuso de autoridad, procurando que las decisiones que repercuten en la carrera profesional, como el ascenso, la reasignación, la rotación, etc., se basen en la carrera completa del funcionario y no solamente en la última evaluación del desempeño, garantizando que en los procesos de examen una sola opinión no frustre una carrera profesional.

3.4.c Establezca un mecanismo independiente, sencillo e informal de apelación (un examinador o un pequeño grupo de expertos) para analizar las quejas del personal sobre decisiones tomadas durante el proceso de gestión del desempeño y/o en relación con los procesos de recursos humanos examinados más arriba. Este examen posiblemente recomendará determinadas acciones al Director Ejecutivo Adjunto de Gestión para resolver la cuestión. Luego, el Director Ejecutivo Adjunto de Gestión decidirá si aplica una o más de las medidas recomendadas. Se ha comprobado que un mecanismo para solucionar sin demora las quejas sobre decisiones de recursos humanos reduce los conflictos en el lugar de trabajo y las quejas oficiales en otras organizaciones.

3.4.d Mejore y aplique plenamente las políticas de flexibilidad en el lugar de trabajo, formulando una mayor variedad de opciones sobre flexibilidad laboral adaptadas a las necesidades del personal, y reconociendo que las necesidades pueden variar de una oficina a otra, puesto que son diferentes a nivel mundial y local. UNICEF deberá supervisar y presentar informes tanto sobre la aplicación administrativa de dichas opciones, como sobre las tasas de aceptación/aprobación.

3.5 Un sistema de justicia en el que se pueda confiar

El Grupo concluyó que la función investigativa de UNICEF requiere una transformación total, y que sencillos ajustes correctivos, como aumentar sus recursos, no sería adecuado. Para recuperar la confianza, UNICEF tendrá que restablecer la independencia de su sistema de justicia subcontratando²³ todo o parte del proceso a un tercero con experiencia en la gestión de denuncias sobre discriminación, acoso sexual, hostigamiento y abuso de autoridad en empresas internacionales.

El Grupo recomienda que UNICEF:

3.5.a Adopte medidas disciplinarias contra los infractores, se asegure de no otorgarles largas licencias administrativas con pago completo, ni permitirles rotar dentro de la organización o renunciar sin consecuencias. Esto también implica que quienes hayan sido despedidos por conducta indebida no podrán ser contratados nuevamente por UNICEF para ningún cargo, ni por sus aliados o terceras partes que colaboren con UNICEF –e, idealmente, por ningún organismo del sistema de las Naciones Unidas.

3.5.b Se cerciore de que el personal esté protegido contra las represalias, reforzando el mandato y la capacidad de la Oficina de Ética, y salvaguardando su independencia.

3.5.c Demuestre que las carreras de los denunciantes no se han frustrado como resultado de la presentación de una denuncia. Esto exige hacer seguimiento a las decisiones de recursos humanos que influyen en la carrera del denunciante. Así mismo, UNICEF deberá velar por que no se abuse del sistema de denuncias. Para evitar que se presenten denuncias poco serias o sin fundamento, conviene, por una parte, ofrecer ejemplos y dar a conocer claramente las definiciones de discriminación, acoso sexual, hostigamiento y abuso de autoridad y, por otra parte, informar qué significa ejercer la autoridad de manera apropiada.

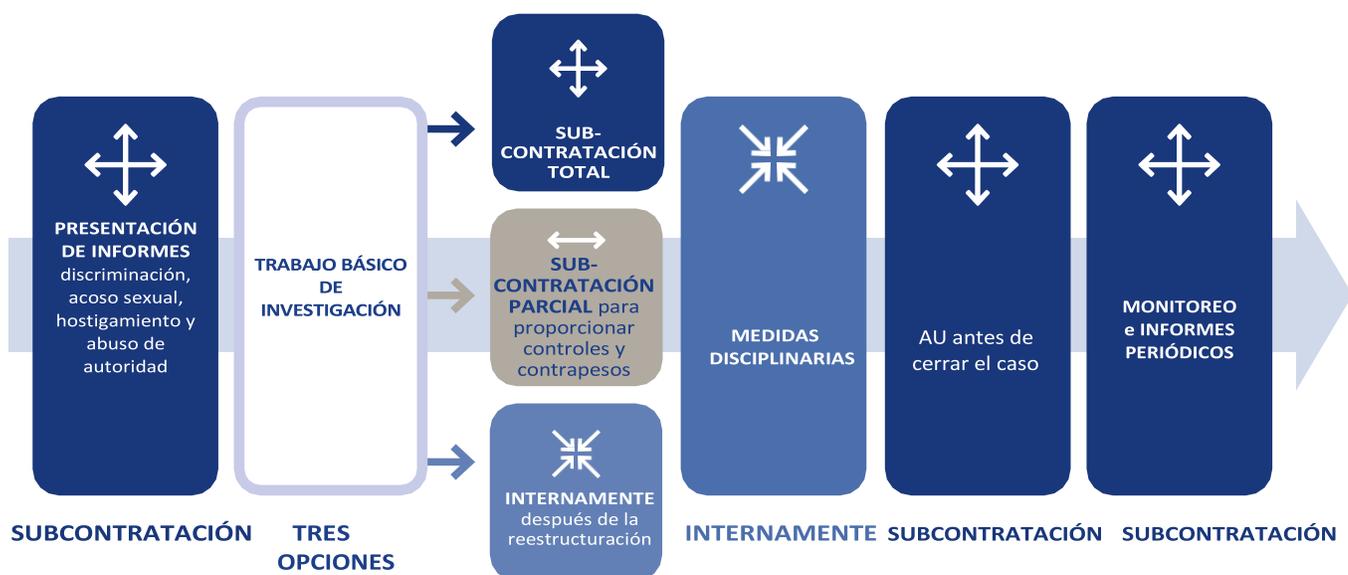
3.5.d Procure que todos los funcionarios implicados en investigaciones de denuncias, incluso aquellos contra los que se han presentado quejas y los testigos,

²³ Al formular esta recomendación, el Grupo está consciente de las recomendaciones conexas de la Unidad investigativa conjunta.

sean entrevistados y tratados durante la investigación con la dignidad y el respeto que merecen todos los funcionarios de UNICEF. De igual modo, debe garantizarse que todos los aspectos de la investigación se traten con carácter estrictamente confidencial.

3.5.e Subcontrate como mínimo las siguientes partes del proceso, a fin de disponer de canales independientes y confidenciales para la presentación de informes, protección adecuada contra la manipulación por parte de la administración, e informes más transparentes e imparciales sobre los resultados.

- **Recibir las denuncias** a través de canales seguros, fiables, confidenciales (por ejemplo, una línea de presentación de denuncias) y disponibles en numerosos lugares e idiomas, así como las grabaciones, la catalogación y la selección de las denuncias.
- **Llevar a cabo una función de auditoría** al final del proceso, que implique examinar cada caso antes de cerrarlo, incluyendo las conclusiones de la investigación y las medidas disciplinarias propuestas.
- **Presentar informes periódicos (trimestral y anualmente)** sobre las denuncias que se recibieron, las que se investigaron y las que se cerraron sin investigación, además de los resultados de las investigaciones y las medidas disciplinarias que se tomaron. Los informes anuales deben abarcar parámetros demográficos hasta donde lo permita su carácter confidencial.



3.5.f Estudie las tres siguientes opciones en lo que tiene que ver con **el trabajo básico de investigación**, las cuales se exponen en el orden de preferencia del Grupo:

OPCIÓN 1: Subcontratación total

Aparte de lo anterior, UNICEF subcontrata totalmente el trabajo de investigación a una tercera parte independiente. Esto significa que todo el trámite de las denuncias se realizaría externamente, de acuerdo con las recomendaciones del Grupo para una intervención temprana. La tercera parte investigaría las denuncias en la mayor medida posible, aplicando las mejores prácticas del sector y las políticas de UNICEF; por ejemplo, las interacciones con los denunciados, los acusados y los testigos. Las conclusiones de la investigación se compartirían con UNICEF al término de la investigación, que tendría un plazo convenido previamente. La tercera parte recomendaría medidas disciplinarias, según proceda con base en las políticas y la jurisprudencia de UNICEF, para que el Director Ejecutivo Adjunto de Gestión tome una decisión en consulta con la División de Recursos Humanos.

OPCIÓN 2: Subcontratación parcial

Aparte de lo anterior, UNICEF subcontrata la gestión del trabajo de investigación a una tercera parte, junto con un comité de examen interno. El comité de examen estaría formado por un tercero encargado de la causa y cuatro representantes de UNICEF – dos nombrados por la administración y dos, por el personal. La investigación de cada caso toma habitualmente 90 días y comprende los siguientes pasos básicos:

El tercero encargado de la causa realiza una investigación preliminar a más tardar 21 días después de la presentación del caso, para determinar si se justifica una investigación completa. El coordinador del caso formula preguntas concretas relativas a esta investigación, que la función investigativa de UNICEF deberá responder a más tardar 14 días después, y presenta las respuestas, junto con una opinión, al comité de examen.

El comité de examen decide si se justifica una investigación completa. De no justificarse, el caso se cierra y el coordinador del caso informa al denunciante. En caso de justificarse una investigación, el comité de examen solicita pruebas a la función investigativa de UNICEF por medio del coordinador del caso, lo cual debe cumplirse en un plazo no mayor de 30 días. El coordinador del caso informa al denunciante y al acusado. También contacta a la División de Recursos Humanos para que UNICEF decida si el caso justifica licencia administrativa o reasignación temporal del acusado durante el transcurso de la investigación.

El comité de examen analiza las pruebas y, con la orientación del coordinador del caso, redacta las conclusiones y las recomendaciones disciplinarias, según proceda. El coordinador del caso elabora el informe final y las recomendaciones sobre las

medidas disciplinarias para enviarlas al Director Ejecutivo Adjunto de Gestión, que toma la decisión en materia de medidas disciplinarias, si se justifica.

OPCIÓN 3: Reformas internas sin subcontratar el trabajo de investigación

Además de lo anterior, esta opción supondría realizar internamente el trabajo de investigación, asegurando, al mismo tiempo, la independencia de esta función mediante la separación de las investigaciones sobre fraude y corrupción de las investigaciones sobre conductas indebidas relacionadas con discriminación, acoso sexual, hostigamiento y abuso de autoridad. Sería necesaria una unidad de investigación especializada que dependería de la Oficina de Ética y contaría con investigadores especializados en ética laboral asociada con comportamientos impropios. La unidad de investigación realizaría todas esas investigaciones, salvo las que, por recomendación de la tercera parte –que recibe todas las denuncias–, deban realizarse externamente debido a circunstancias especiales. El trabajo de investigación tiene que cumplir las normas que se describen y recomiendan en el examen efectuado por Morgan Lewis, particularmente en lo tocante a la metodología, la confidencialidad y el trato justo de las partes involucradas. Los resultados de las investigaciones serían objeto de revisión por la parte externa, que también sería responsable de la supervisión y la presentación de informes, como se recomendó anteriormente.

3.6 Comunicación interna efectiva con el personal

La comunicación interna es decisiva para la cultura institucional y debe desempeñar un papel destacado en el proceso de cambio cultural. Es preciso mejorar y transformar el enfoque actual hacia las comunicaciones internas, y todos los directivos deben interiorizar la importancia crucial de la comunicación para una gestión efectiva.

Con este propósito, el **Grupo recomienda que UNICEF mejore sus comunicaciones internas** con los recursos humanos y financieros indispensables, de las siguientes maneras:

3.6.a Reconceptualizando el enfoque de sus comunicaciones internas y desarrollando una estrategia interna coherente que favorezca la comunicación bidireccional, aliente al personal a participar y se oriente a la acción; que sea genuina, fiable y apreciada por el personal. Esta estrategia debe reforzar la aplicación de valores esenciales y evaluar en qué grado se tienen en cuenta los puntos de vista del personal.

3.6.b Capacitando y apoyando a los directivos de UNICEF para que mejoren la comunicación bidireccional dentro de sus equipos, con el objeto de:

- Mejorar el trabajo de la organización fomentando el pensamiento creativo de todos, especialmente de los responsables directos de la ejecución de los programas.
- Reducir las divisiones que perjudican a la organización (entre los géneros, entre el personal nacional e internacional, entre los funcionarios del cuadro orgánico y los de servicios generales, entre las razas, etc.).
- Aumentar la satisfacción laboral haciendo sentir a todos los miembros del personal empoderados y comprometidos a moldear su lugar de trabajo.
- Generar confianza demostrando progresivamente que UNICEF aprecia la diversidad de opiniones y la crítica constructiva.

3.6.c Asesorando en comunicaciones estratégicas al personal directivo superior sobre la mejor manera de compartir información con el personal de UNICEF.

3.6.d Apoyando a toda la organización, pero sobre todo al incipiente proceso de gestión del cambio, en lo que se refiere a la comunicación transparente de los progresos (o la falta de progresos) alcanzados en las prioridades institucionales.

3.6.e Formulando políticas y procedimientos, al igual que funciones y responsabilidades conexas, para las comunicaciones internas y externas sobre asuntos relativos a la discriminación, el acoso sexual y el abuso de autoridad en el lugar de trabajo, incluyendo investigaciones compatibles con los valores de la organización y su imagen de marca.

3.7 Gestión profesional del cambio

El Grupo recomienda que, al recibir este informe, la Directora Ejecutiva comunique con la mayor celeridad y claridad posibles al personal de UNICEF y a la Junta Ejecutiva de UNICEF cómo responderá la organización a las recomendaciones. Esta comunicación también serviría de desencadenante del proceso de gestión del cambio. El Grupo comprende que los cambios, particularmente de un carácter tan transformador y polifacético como los que se proponen aquí, representan un gran desafío. En diciembre de 2018, el Grupo recomendó a la Directora Ejecutiva que UNICEF incorporara una empresa de consultoría externa para solaparse con el Grupo y actuar como equipo de gestión del cambio, ayudando a UNICEF a planificar las transformaciones culturales y de gestión que se recomiendan aquí y en otros exámenes pertinentes. Trabajando desde la Oficina de la Directora Ejecutiva, este equipo de gestión del cambio debe:

3.7.a Formular un plan amplio, secuencial y con claras prioridades para la aplicación y la institucionalización.

3.7.b Proponer la estructura y la gobernanza de un grupo interno que gestione el proceso de cambio durante un período de dos años. Este grupo:

- Estará dirigido por una persona de nivel superior a tiempo completo en la Oficina de la Directora Ejecutiva, que dependerá directamente de la Directora Ejecutiva para comprobar su capacidad de coordinación del cambio en toda la organización.
- Contará con los recursos y la autoridad para asegurar el cumplimiento en toda la organización, especialmente entre los directivos de todos los niveles, que deberán dar ejemplo de las conductas que se esperan durante el proceso de cambio de cultura.
- Procurará que el proceso de gestión del cambio sirva de modelo de comunicación inclusiva y bidireccional, al igual que de compromiso en toda la organización, incluso con la Asociación Mundial del Personal.
- Gestionará el proyecto de proceso de cambio y prestará apoyo a la Directora Ejecutiva y al equipo directivo superior, incluso mediante el establecimiento de un sistema para supervisar, evaluar, informar y comunicar los progresos trimestralmente.
- Fomentará la capacidad institucional para garantizar una supervisión constante de las reformas y la terminación de sus operaciones.

SECCIÓN 4:

CONCLUSIÓN

A través de todo el proceso de búsqueda de conocimiento, los miembros del Grupo comprobaron la firme intención y la determinación de la Directora Ejecutiva de convertir a UNICEF en un excelente lugar de trabajo. Fue clara su disposición a introducir los cambios necesarios para lograr este objetivo y tomar en serio las recomendaciones del Grupo. Sin embargo, convencer al personal de UNICEF del genuino deseo de la administración de lograr este cambio requerirá acciones en todos los niveles de la administración, y no solo palabras. El cambio de cultura no es un evento, sino una travesía que exige el compromiso total e inequívoco de todos los directivos. Este compromiso contribuirá a que los miembros del personal creen y confíen en el proceso de cambio, y desempeñen su parte con el objeto de garantizar su éxito. La confianza perdida tendrá que recuperarse.

Entre los elementos críticos para recuperar la confianza se cuentan la comunicación de los resultados previstos al final de esta travesía de cambio cultural, la coherencia de las medidas y la voluntad a través de todo el proceso, y la presentación periódica de informes sobre la situación del proceso. La administración deberá prestar especial atención a la planificación, la comunicación y el seguimiento de los resultados esperados durante el proceso de gestión del cambio, procurando que se establezcan los mecanismos y los sistemas de apoyo necesarios, entre ellos, políticas, prácticas de gestión y supervisión sistemática del personal directivo superior. Lo anterior facilitará el cambio que se aspira a alcanzar y ayudará a consolidarlo. Y, más importante aún, generará confianza entre los miembros del personal en que este cambio no es un capricho pasajero de la administración, sino que ha llegado para quedarse, motivándolos a comprometerse con el cambio y haciéndolos sentir orgullosos de la organización para la cual trabajan.

El Grupo está seguro de que UNICEF tomará en serio las recomendaciones y las aplicará con ayuda del equipo de gestión del cambio, el equipo de supervisión y apoyo interno, todos sus directivos y la participación del personal a todos los niveles. Transformar las intenciones en acciones para modificar la cultura en el lugar de trabajo no es un proceso fácil, pero definitivamente sí es factible. Las recomendaciones del Grupo están concebidas para ayudar a UNICEF a conseguirlo, y la gran motivación y compromiso de la organización de sacar adelante estas recomendaciones harán que el objetivo sea más alcanzable, haciendo que UNICEF se convierta en un ejemplo de gestión efectiva del cambio dentro del sistema de las Naciones Unidas