

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 22-26 de octubre de 2001

ASUNTOS DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

Tema 11 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2001/11-B
24 septiembre 2001
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE SITUACIÓN SOBRE LA INICIATIVA DE DESCENTRALIZACIÓN

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

Nota para la Junta Ejecutiva

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Subdirector Adjunto de Operaciones Sr. J. Wickens tel.: 066513-2758
(ODO):

Ayudante del Subdirector Ejecutivo, Sr. D. Scalpelli tel.: 066513-2168
Director, ODO:

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

La Secretaría presenta este informe a la Junta Ejecutiva atendiendo a su petición de que se le mantuviera informada sobre el estado de ejecución de la iniciativa de descentralización del PMA. El informe se basa en los dos informe anteriores sobre el mismo asunto presentados a la Junta en enero de 1999 (WFP/EB.1/99/3-B) bajo el tema de asuntos de política (“Informe sobre la situación del cambio orgánico en el PMA”); y en mayo de 1997 (WFP/EB.A/97/5-B), también dentro del tema de asuntos de política (“Medidas de reforma y revitalización en el Programa Mundial de Alimentos”). En ambos informes se hace referencia a la iniciativa de cambio orgánico emprendida por la Directora Ejecutiva en 1996, coincidiendo con el llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas de iniciar un amplio proceso de reforma en todo el sistema.

En este informe se reseñan los principales logros alcanzados por el PMA en el proceso de descentralización desde la última actualización presentada a la Junta Ejecutiva a ese respecto en 1999. Se describen los esfuerzos realizados por la Organización para lograr la aceptación generalizada del principio de descentralización y se señalan tanto las oportunidades que presenta como los desafíos que quedan pendientes. Para concluir se ha introducido una sección dedicada a indicar las próximas fases del proceso. A lo largo del informe se intercalan breves análisis del principal impacto que la descentralización ha tenido en la manera de operar del PMA. En 2002 está previsto realizar una serie de evaluaciones de los componentes de la iniciativa de cambio orgánico, que incluirá una dedicada al mismo proceso de descentralización .

Proyecto de decisión

La Junta toma nota del estado de aplicación de la iniciativa de descentralización del PMA, que figura en el documento WFP/EB.3/2001/11-B.



LOGROS CONSEGUIDOS DE 1999 A 2001

1. En consonancia con el espíritu del extenso del proceso de reforma de las Naciones Unidas iniciado por el Secretario General en 1997, el PMA siguió utilizando sus misiones humanitarias y de desarrollo para consolidar su transformación en un organismo cuyas bases se asientan realmente en el terreno de las operaciones y que se mantiene cercano a las personas a las que sirve.
2. Se indican a continuación algunos de los principales logros relativos al tema general de la descentralización desde el anterior informe sobre el cambio orgánico:
 - a) Se ha alcanzado el objetivo de la Directora Ejecutiva de situar tan cerca de los beneficiarios como sea posible al personal superior encargado de adoptar decisiones. En 1996, cuando se adoptó la iniciativa de cambio orgánico del PMA, había solamente unos cuantos funcionarios superiores en el terreno de operaciones, mientras que actualmente hay 33 con el grado de D-1 o D-2 en las oficinas en los países y en los despachos regionales. Esos funcionarios, junto con sus equipos en el país y regionales, son claramente responsables de elaborar los perfiles de las estrategias en los países, los programas en los países, los proyectos de desarrollo, las operaciones prolongadas de socorro y recuperación y de desempeñar funciones de promoción.
 - b) El PMA creó inicialmente 13 polos regionales, emplazados en Abidjan, Addis Abeba, Bangkok, Islamabad, Kampala, Lima, Managua, Maputo, Nairobi, Nueva Delhi, Uagadugú, Pristina y Yaoundé. Esas oficinas regionales proporcionaron a las oficinas en los países vecinos el apoyo técnico y la orientación administrativa que tanto necesitaban, sobre todo al tratarse de operaciones de socorro regionales y transfronterizas.
 - c) En 1998 el PMA desplazó sobre el terreno dos despachos regionales, con carácter experimental, uno de ellos a El Cairo (Egipto) para el Oriente Medio y África del Norte, y el otro a Managua (Nicaragua) para América Latina y el Caribe. La experiencia resultó muy positiva y abrió el camino hacia la reubicación al terreno de los restantes despachos regionales en 2001. Con ello, al acercar a quienes adoptan las decisiones a las personas afectadas por la pobreza y el hambre a las que tienen la misión de prestar asistencia, el PMA reforzó su condición de defensor de los derechos de estas gentes.
 - d) A finales de 2000, la Directora Ejecutiva creó el nuevo puesto de Subdirector Adjunto de Operaciones, con la clasificación de D-2. Además de su tarea de prestar asistencia al Subdirector Ejecutivo en cuanto a la supervisión de una red cada vez mayor de despachos regionales ubicados sobre el terreno, el Subdirector Adjunto de Operaciones recibió el encargo de actuar como administrador del proyecto de descentralización en diciembre de 2000 con la importante función de supervisar todo ese proceso.
 - e) Llegado el mes de septiembre de 2001, el PMA había llevado a término la descentralización de sus despachos regionales radicados en Roma con el desplazamiento al terreno de operaciones de los despachos para África y Asia. Estableció el despacho para África Occidental en Dakar (Senegal), el despacho para África Central en Yaoundé (Camerún), el despacho para África Oriental y Meridional en Kampala (Uganda), y el despacho para Asia en Bangkok (Tailandia). El despacho regional para Europa Oriental fue reestructurado y traído a Roma (Italia).



- f) Con el establecimiento definitivo de los nuevos despachos regionales, se juzgó que la simplificación de la estructura y la operacionalidad de la cobertura geográfica eran ya suficientes para poder cerrar 10 de las 13 oficinas de los polos regionales que antes existían y consolidar el resto. Sólo se mantendrán los polos regionales de Islamabad y Maputo para fines operacionales y de apoyo técnico, mientras que el polo de Lima pasará a funcionar como oficina para la movilización de recursos y actividades de promoción en América Latina.
- g) El PMA ha llevado a cabo el proceso de descentralización sin exceder las asignaciones presupuestarias aprobadas. Es más, en el proceso de elaboración del Presupuesto para 2002–2003, la Directora Ejecutiva dio instrucciones explícitas en el sentido de que la descentralización habría de efectuarse sin aumento de la plantilla de personal en general.
- h) La ulterior reorganización de los despachos regionales radicados en el terreno para asumir sus funciones ampliadas de gestión de las operaciones y de apoyo a las oficinas en los países, ha permitido al Departamento de Operaciones (OD) radicado en Roma reforzar su nueva orientación hacia una función más estratégica, normativa, técnica y de apoyo a los programas.
- i) Se definieron de modo oficial las relaciones entre las diversas oficinas de OD en la sede y en el terreno, así como también las respectivas funciones y responsabilidades, en el nuevo entorno descentralizado. Ello supuso la distribución de funciones en esferas de trabajo clave, tales como la programación de intervenciones de urgencia y de desarrollo, la administración y las finanzas, la logística y la gestión de los recursos humanos.
- j) Se amplió la delegación de poderes a los directores regionales, los administradores regionales y los directores en los países por lo que se refiere a las esferas de aprobación de programas, logística, compras, finanzas y movilización de recursos. Las diversas delegaciones de poderes se resumieron y documentaron en forma de gráfica (matriz) para facilitar la consulta por parte de los administradores y el personal.
- k) Se han hecho considerables avances en la descentralización de los preparativos para intervenciones en caso de emergencia, tales como por ejemplo, la iniciación y gestión de actividades de planificación regional para contingencias, el establecimiento de talleres regionales de planificación para contingencias, instalaciones y servicios de reserva regionales, listas regionales de reserva para emergencias, salas de situación de carácter regional, y la incorporación de funcionarios regionales especializados en los preparativos para intervenciones de urgencia.
- l) El PMA siguió dedicando recursos a la formación de su personal directivo con la capacitación de todos sus administradores a nivel superior e intermedio, tanto de la sede de Roma como del terreno, incluido el componente de evaluación exhaustiva de los resultados. Ello ha suscitado en los administradores del PMA un mayor sentido de liderazgo y una intensificación de la reflexión estratégica.
- m) El PMA ha producido cuatro instrumentos de orientación más completa que están a disposición de todo su personal en la Intranet del PMA “WFPgo”. Se trata de: i) el Manual de Diseño de Programas; ii) el Manual de Compra de Artículos No Alimentarios; iii) el Manual de Recursos Humanos; y iv) la Guía del Presupuesto de Operaciones. Esos textos complementan los materiales de orientación clave que ya se hicieron llegar al personal de campo en 1997 y 1998, a saber: i) el Manual de Transporte y Logística; y ii) la Guía de Contabilidad de las Oficinas en los Países.



- n) A comienzos de 2001, tras una considerable inversión de capital y trabajo en su programa de mejora de la gestión financiera (FMIP), el PMA inauguró su sistema de información institucional, denominado WINGS (Sistema Mundial y Red de Información del PMA) en Roma y en los despachos regionales de El Cairo y Managua. Ese sistema se extendió a los demás despachos regionales sobre el terreno en septiembre de 2001. Se consiguió así una notable reducción de la diferencia informativa en tiempo real entre Roma y el terreno de operaciones.
- o) La implantación del nuevo sistema WINGS planteaba ya de por sí otro gran desafío en cuanto a cambio orgánico, con el que tuvo que enfrentarse el PMA al mismo tiempo que procedía a su descentralización. El Programa introdujo ambos cambios simultáneamente, pese a la abrumadora magnitud de éstos.
- p) El Sistema de Análisis y Procesamiento de Productos del PMA (COMPAS), con su proyectada interconexión con el sistema WINGS, quedará instalado en unas 60 oficinas en los países al final de 2001 y promete ser un eficaz instrumento de gestión de las líneas de suministro de productos para el PMA en sus operaciones sobre el terreno.
- q) El sistema de aprobación de programas para el que se utiliza el soporte informático Lotus Notes ha sido objeto de nuevos ajustes para que pueda seguir la aprobación de operaciones de todo tipo. En 2001 se puso a disposición de todas las oficinas en los países en Intranet una versión del sistema, que permite consultar sus datos, pero no hacer modificaciones ni adiciones. De ese modo, el personal de campo que participa en el diseño y formulación de programas tendrá acceso a los documentos de proyecto, en preparación o aprobados, de cualquier otra oficina en el país en todo el mundo, y también a los comentarios formulados en el examen cualitativo, y podrá así aprovechar la experiencia adquirida.
- r) Todas las oficinas en los países, excepto tres (las de Argelia, los Territorios Palestinos y Siria), tienen acceso a Internet, ya sea a través de la red mejorada de telecomunicaciones del PMA (ETnet) o a través de los proveedores locales de servicios. Incluso las suboficinas más remotas y los vehículos más aislados tienen acceso al correo electrónico mediante el innovador sistema de comunicaciones del PMA en zonas remotas. Se han conseguido con esto espectaculares mejoras, desde 1996, de las comunicaciones en tiempo real entre la sede, las oficinas en el país y las oficinas de enlace, así como también de las comunicaciones con los donantes, las organizaciones no gubernamentales y los medios informativos, todo lo cual contribuye a la mayor eficacia de la adopción de decisiones sobre el terreno. Se contó así también con un catalizador que mejoró la capacidad de Roma para tener al tanto al personal de campo de las cuestiones relativas a la política institucional del Programa.



- s) El PMA ha prestado cuidadosa atención a las observaciones que hicieron los servicios de supervisión internos y externos acerca de la descentralización y, cuando así fue necesario, perfeccionó la ejecución de ese proceso. Se atendió en especial a lo relativo al continuo seguimiento del cambio orgánico y a hacer llegar al personal con puntualidad orientaciones sobre el avance del cambio.

ACEPTACIÓN INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Apoyo al personal del PMA para la gestión del cambio

3. Se supo ya desde un principio que el éxito de la descentralización del PMA dependería en gran parte de la actitud y la aceptación generalizada de las personas a las que más afecta esa iniciativa, es decir, del propio personal del PMA. Haría falta una comunicación, en forma regular y transparente, con todo el personal, y el personal directivo tendría que escuchar al personal y calmar sus inquietudes. A ese respecto, la Directora Ejecutiva hizo llegar al personal una serie de actualizaciones sobre la descentralización y trató ese asunto en repetidas reuniones del personal en Roma. La descentralización fue también tema de varios comunicados y de reuniones organizadas por el personal directivo del Departamento de Operaciones.
4. En el primer semestre de 2001, se celebraron reuniones de trabajo en los despachos regionales para África y Asia con objeto de ocuparse de los pormenores concretos de la puesta en práctica de su inminente desplazamiento al terreno de operaciones. Culminó ese proceso en un retiro de OD para hablar de la descentralización, en el que varios departamentos convinieron en una serie de actividades encaminadas a facilitar la transición.
5. En los principales cursos de capacitación organizados por el PMA, como por ejemplo, los talleres de capacitación en gestión y los talleres de capacitación de oficiales profesionales subalternos, se incluyeron también breves módulos sobre descentralización, que propiciaron reflexiones sobre cómo ésta podía afectar a la labor en curso del personal del PMA.
6. Se utilizaron también métodos menos formales para llegar al personal, tales como el sistema de Intranet del PMA, en el que se incluyeron a veces actualizaciones referentes a la descentralización. En la revista de circulación interna del personal, *Pipeline*, se publicaron también recientemente artículos acerca de cómo reaccionar ante los problemas que el cambio trae consigo.
7. En realidad, el concepto de la descentralización está tan arraigado en la mentalidad del PMA a estas alturas que en casi todas las reuniones de todo tipo se aborda de una manera u otra la cuestión de cómo va a afectar la descentralización a la forma en que se lleven a cabo las actividades en el futuro.
8. Todos esos esfuerzos de comunicación con el personal a todos los niveles se encaminaron a mitigar la tensión que cualquier cambio suscita inevitablemente. Al comienzo del proceso muchos funcionarios pasaron, como es natural, por una fase de rechazo o resistencia. Puede afirmarse ahora, sin embargo, que, como institución, estamos entrando en la fase más positiva de adaptación y dedicación, en la que ya es posible percibir las ventajas que el cambio trae consigo.



Participación de la Junta Ejecutiva y de la Mesa

9. La Directora Ejecutiva ha tomado también la iniciativa de interesar a la Junta Ejecutiva en la cuestión de la descentralización. Aparte de los informes oficiales sobre la situación de la descentralización y del cambio orgánico presentados a la Junta en 1997 y 1999 (que ahora se complementan con el presente informe), ha mantenido informada con regularidad a la Mesa de la Junta Ejecutiva por lo que respecta al avance de ese asunto y ha presentado actualizaciones sobre la situación en las declaraciones introductorias de recientes períodos de sesiones de la Junta.
10. Con miras a mantener la continuidad del diálogo entre los directores regionales y las representaciones en Roma, a finales de 2000 la Directora Ejecutiva se comprometió ante la Junta a concertar reuniones de los integrantes de las respectivas listas electorales, por conducto de la Secretaría, siempre que un director regional visitara Roma.

Intercambio de experiencias con otros organismos de las Naciones Unidas

11. Al principio de la aplicación del proceso de descentralización, el PMA se apoyó en las experiencias de otros organismos de las Naciones Unidas, tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que tienen oficinas regionales sobre el terreno. Es interesante señalar que la experiencia posterior del PMA de descentralizar los despachos regionales que antes se encontraban en Roma está siendo observada ahora con gran atención por otros organismos.
12. No cabe duda de que el PMA, al consagrarse a su proceso de descentralización, ha estado en plena consonancia con el espíritu del llamamiento del Secretario General en 1997 a un amplio y profundo proceso de reforma en todos los ámbitos de las Naciones Unidas, y ha dado pleno apoyo a ese llamamiento. Al llevar a término la descentralización de los despachos regionales con el traslado al terreno de operaciones, ha consolidado su transformación en una organización verdaderamente enraizada en el terreno cuyas misiones en las esferas humanitarias y del desarrollo la han acercado más y más a las personas a las que sirve.

2001 — PUESTA EN PRÁCTICA DE LA “FASE FINAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN”

Selección y establecimiento de siete nuevos despachos regionales del PMA

13. La decisión final acerca de dónde se emplazarían los siete nuevos despachos regionales del PMA se adoptó tras un intenso proceso en el que se consultó al personal directivo superior y se estudiaron las experiencias de otros organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y misiones diplomáticas en los posibles países en cuestión.
14. Los principales criterios que se utilizaron para comparar los posibles países anfitriones fueron: i) la seguridad del personal; ii) la logística; iii) los aspectos financieros; y iv) las condiciones de vida. Entre los aspectos relativos a la seguridad se tuvieron en cuenta la clasificación y los informes de incidentes de esa naturaleza de las Naciones Unidas. En cuanto a logística, se consideraron las redes de transporte aéreo regional e internacional, la infraestructura de telecomunicaciones y la presencia en la región de otros organismos de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales, así como también la disponibilidad de instalaciones y servicios de conferencias y de hostelería. Los aspectos financieros se refieren al costo del espacio para locales de oficina (incluida la posibilidad



de que el gobierno del país anfitrión sufrague total o parcialmente esos costos), los costos del personal local e internacional, servicios bancarios, historiales de inspecciones y auditorías, régimen y privilegios diplomáticos. Por último, en la categoría de condiciones de vida se tuvieron en cuenta aspectos tales como el costo de la vida, los servicios médicos, las escuelas internacionales, las posibilidades de empleo de los cónyuges, la vivienda, la disponibilidad de bienes de consumo, el funcionamiento de los servicios públicos, las ocasiones de esparcimiento, el clima y las condiciones geográficas.

15. Se juzgó además que cada despacho regional debía abarcar, por término medio, 12 oficinas en los países. Ello quiere decir que, si bien en una región como la de África Occidental habría menos recursos que supervisar, en comparación con otras como, por ejemplo, la de Asia, la complejidad de la cartera de proyectos equilibraría la situación, dado el número relativamente elevado de países menos adelantados y de programas de desarrollo que se llevan a cabo con escasos recursos.
16. Tras un detenido análisis, la Directora Ejecutiva decidió la ubicación de cada uno de los siete despachos regionales y el ámbito de países que abarcaría cada uno de ellos (véase el Anexo “Organigrama del Departamento de Operaciones una vez concluida la descentralización —al mes de septiembre de 2001”).
17. Los Gobiernos del Camerún y de Senegal se comprometieron desde el primer momento a proporcionar locales gratuitos para los despachos regionales del PMA en Yaoundé y en Dakar, respectivamente; y los Gobiernos de Tailandia y de Uganda a pagar parte del alquiler de las oficinas en Bangkok y Kampala. El despacho regional para Europa Oriental goza, por supuesto, de los beneficios del Acuerdo relativo a la sede entre el PMA y el Gobierno de Italia, que se hace cargo de todos los costos de la sede. Se espera, por consiguiente, que todos los gobiernos anfitriones podrán también facilitar la totalidad del espacio necesario para los despachos regionales, en concepto de contribuciones del gobierno al Programa.

Gestión del proyecto de descentralización

18. Como ya se ha indicado, en diciembre de 2000 el Director Adjunto de Operaciones fue designado Administrador del Proyecto de Descentralización. Bajo la orientación general del Subdirector Ejecutivo y Director de Operaciones, su principal cometido consistía en gestionar el cambio en toda su magnitud, lo que entrañaba la ejecución de la “fase final de la descentralización” con el traslado, de Roma al terreno de operaciones, de los despachos regionales para África y Asia. Contó para ello con la asistencia del personal de la oficina del Subdirector Ejecutivo y de varios consultores que fueron contratados en diversas ocasiones para ocuparse de determinadas cuestiones clave.
19. Tan pronto como recibió su nombramiento, el Administrador del Proyecto de Descentralización preparó una lista completa de los elementos que el PMA tendría que tener en cuenta para que tuviera éxito la fase final de la descentralización. Se determinó la existencia de tres componentes que exigían en especial una atención concertada: i) la formalización, por medio de acuerdos de sede, de las relaciones entre el PMA y los gobiernos anfitriones de los nuevos despachos regionales; ii) el dominio de la gran complejidad de las cuestiones de personal y de las repercusiones que puedan tener; y iii) el establecimiento de la infraestructura de los nuevos despachos regionales.

Acuerdos con los gobiernos anfitriones

20. En diciembre de 2000, el Administrador del Proyecto de Descentralización contrató un consultor y le encargó la preparación de un modelo de contrato que el PMA pudiese negociar con miras a su firma con los gobiernos anfitriones de los diversos despachos



regionales. El proceso que desembocó en ese modelo comprendió el examen de acuerdos a nivel de región y de país de otros organismos de las Naciones Unidas, y también el enlace con las asesorías jurídicas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de otros organismos.

21. Un importante aspecto de esa cuestión es la representación dual del PMA en el país anfitrión. Se trata de que, al igual que ocurre con otros organismos de las Naciones Unidas, el PMA pide la acreditación del Director en el País como representante del PMA en el país, y también el reconocimiento del Director Regional como representante de la región correspondiente, y que, por lo tanto, se concedan a ambos representantes y a su respectivo personal los habituales privilegios e inmunidades.
22. El PMA está negociando en la actualidad acuerdos regionales con los distintos gobiernos anfitriones y espera que quedarán ultimados en breve. Mientras tanto las relaciones entre el PMA y los gobiernos se rigen por el intercambio de cartas de intención.

Solución de cuestiones de personal complejas

23. El Administrador del Proyecto de Descentralización contrató un consultor y le encargó que dedicase unos cuatro meses de trabajo a tiempo completo a las complejas y delicadas cuestiones relativas a los recursos humanos. Su cometido abarcaba el ponerse en contacto con los administradores y el personal de los despachos regionales existentes sobre el terreno y en Roma (que serían suprimidas o reducidas gradualmente) con miras a:
i) escuchar sus inquietudes; ii) explicarles la situación de hecho de modo transparente; y iii) facilitar la transición, ayudándoles a encontrar oportunidades en la nueva estructura. El consultor se ocupó también de cuestiones tales como la redistribución del personal, la separación del servicio de personal local y nacional, las pensiones, la movilidad del personal de servicios generales, y el enlace con otros organismos de las Naciones Unidas y sus respectivas asociaciones del personal.
24. Uno de los principales resultados de esa tarea fue la finalización de organigramas para cada uno de los despachos regionales. Se acordó, a nivel orgánico, que cada despacho regional tendría un núcleo integrado, como promedio, por 16 funcionarios internacionales financiados con cargo a los recursos básicos, que comprendería un director regional, un director regional adjunto, asesores de programas y oficiales de apoyo especializados en logística, administración de líneas de suministro de productos, recursos humanos, finanzas y administración, compras, información al público y tecnología de las comunicaciones y la información.
25. Se facilitaron también insumos para llevar a cabo el importante proceso de redistribución del personal del PMA a mediados de 2001, en el que se previó el traslado a otros lugares de destino de más de 300 funcionarios. Es importante señalar que en el proceso de elaboración del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) de 2002-2003 el Departamento de Operaciones se atuvo a las instrucciones explícitas de la Directora Ejecutiva de que no hubiese aumento alguno del número total de funcionarios en esta fase final de la descentralización. Fueron trasladados al terreno de operaciones, como consecuencia de esta fase final, 31 puestos internacionales de categoría profesional, ubicados antes en Roma. La mayor parte de los puestos de la categoría de servicios generales fueron redistribuidos a diferentes departamentos y oficinas de enlace en la sede, y dos de ellos pasaron de los dos despachos de Roma al terreno. Las oficinas de enlace con todos los despachos se encuentran todas en la sede, en Roma. Esas oficinas prestarán el apoyo que sea necesario a los respectivos despachos regionales y a la oficinas en los países.



Infraestructura de los despachos regionales que habrá de quedar establecida el 1° de septiembre

26. Una vez adoptada, en abril de 2001, la decisión sobre el emplazamiento de todos los despachos regionales, el PMA actuó con rapidez para hacer que las oficinas pudiesen entrar en funcionamiento el 1° de septiembre de 2001 a más tardar, coincidiendo con el ciclo principal de redistribución del personal del PMA a mitad de año. El Despacho Regional para Europa Oriental estaba ya en funcionamiento en Roma el 15 de julio, y el Despacho Regional para Asia entró en funcionamiento en Bangkok el 1° de agosto.
27. El Administrador del Proyecto de Descentralización supervisó también las obras, muy diversas, que hubo que hacer en los locales de los diversos despachos regionales. Esa tarea abarcó desde el estudio del mercado inmobiliario en cada localidad hasta la reforma de edificios ya existentes y la posibilidad de cuantiosas inversiones en trabajos de construcción. Otros aspectos que hubo que abordar comprenden la conectividad (entre otras cosas el acceso al sistema de información WINGS del PMA), ETnet, servicios audiovisuales de conferencia, servicios públicos, material y mobiliario de oficina, mejora de la seguridad, y obtención de fondos para sufragar los costos iniciales inmediatos que han de efectuarse antes de que se materialice el AAP para 2002-2003. Con arreglo a sus prioridades estratégicas para 2001, la Directora Ejecutiva aprobó, con destino a esta iniciativa, un presupuesto de alrededor de 4 millones de dólares EE UU (con cargo al AAP bienal revisado para 2000-2001).

OPORTUNIDADES Y RETOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

28. En los talleres sobre descentralización que organizaron los despachos regionales para África y para Asia a comienzos de 2001, y posteriormente en el retiro de OD dedicado a ese tema, se determinaron las principales cuestiones a las que el PMA tendría que dedicar cuidadosa atención al proseguir su consolidación del cambio orgánico. Esos talleres dan testimonio de que la descentralización y el cambio son procesos que están en curso en un organismo dinámico y en constante evolución como es el PMA.
29. Si bien se sabía que la descentralización había de afectar a todas las direcciones del PMA, se sabía también que el Departamento de Operaciones sería el más directamente afectado. Así pues, a comienzos de octubre de 1999, el PMA contrató un consultor encargado de averiguar cuáles serían los mayores impedimentos para la eficaz implantación de la descentralización del PMA, especialmente en el Departamento de Operaciones. Se llevó a cabo esa tarea con una amplia compilación de información y un análisis de los problemas relativos a la descentralización, tanto en Roma como en algunas oficinas sobre el terreno. Esa actividad desembocó en el informe publicado a mediados de 2000 con el título de "Hacer que funcione la descentralización".
30. Se reconoció en el citado informe que, aun cuando se había avanzado mucho en numerosos aspectos, no habían llegado a término todavía algunos de los cambios necesarios para apoyar una estructura descentralizada. En el retiro del OD sobre la descentralización y en los talleres de las oficinas sobre ese mismo tema se determinaron y fueron objeto de debate las principales cuestiones que se mencionan en el informe y que comprenden las siguientes:
- a) **Una auténtica descentralización debe ir acompañada por una mayor delegación de autoridad y poderes de decisión a los administradores sobre el terreno**, sobre todo a nivel de oficina en el país. Tal vez sea necesario vigilar la posibilidad de un refuerzo no intencional de los controles en Roma o en los despachos regionales



descentralizados, como reacción a este proceso. En atención a la necesidad de definir con mayor claridad el escalonamiento de la adopción de decisiones —es decir, las funciones y responsabilidades de los directores regionales, los administradores regionales y los directores en los países— el Subdirector Ejecutivo dictó en octubre de 2000 una Directiva del Departamento de Operaciones que se ocupa concretamente de esta cuestión. Esa Directiva será actualizada y publicada de nuevo como Directiva de la Directora Ejecutiva a finales de 2001, con el fin de definir las funciones, responsabilidades y relaciones entre el Departamento de Operaciones y las demás direcciones.

- b) **Los sistemas de información institucional del PMA deben ser puestos en pleno funcionamiento, sobre todo en cuanto a su implantación sobre el terreno.** Después de formulada esta recomendación, el PMA aprobó la estrategia de activación y despliegue generalizado del sistema WINGS, que comprende un plan de aplicación inmediata del sistema en todos los despachos regionales, y poco después en las oficinas en los países que tengan mayor volumen de actividades del PMA. A medida que se vaya consolidando la aplicación del sistema WINGS sobre el terreno, hacia finales de 2001 y en 2002, tal vez sea oportuno examinar de nuevo lo relativo a delegación de poderes y a los niveles de decisión sobre el terreno. Por ejemplo, el PMA está estudiando la posibilidad de aumentar el actual límite máximo de 200.000 dólares EE UU de que dispone el director en el país para aprobar operaciones de respuesta inmediata en casos de urgencia.
- c) **Es importante determinar los servicios técnicos obligatorios necesarios para mantener un perfil propio del organismo** y que no pueden ser descentralizados por completo (por ejemplo, las evaluaciones de necesidades nutricionales), con el fin de que el PMA no disperse demasiado sus centros normativos. Así, por ejemplo, la tarea con que habrán de enfrentarse las direcciones de apoyo con base en Roma, tales como las de recursos humanos y finanzas, será la de evitar una repetición de las funciones que ya se han trasladado al terreno de operaciones. En la esfera del transporte y de la logística, seguirá estando centralizada la contratación de transporte marítimo y aéreo, por razones de seguridad y de costo, y también porque en ambas esferas se actúa en un mercado mundial de intermediación.
- d) **El PMA debe velar por que la descentralización al terreno de seis despachos regionales no se convierta en una transformación gradual en seis PMA individuales en miniatura.** Por el contrario, cada despacho regional debe colaborar estrechamente con los demás, con miras a lograr los objetivos del PMA siguiendo un enfoque uniforme y coherente.
- e) **La clara definición de las relaciones, funciones y responsabilidades de la sede y del personal sobre el terreno en las situaciones de urgencia nuevas y de gran relevancia, sobre todo en el momento en que éstas surgen,** sigue siendo una tarea que plantea un importante reto al PMA. Ello se pondrá de manifiesto a medida que el PMA examine los protocolos de activación de medidas de urgencia en un marco descentralizado.
- f) **Habrá que llegar a un acuerdo acerca de las funciones oficiales de los despachos regionales en la esfera de la planificación para contingencias,** en relación con países que se encuentran en zonas geográficas bajo la responsabilidad de un determinado despacho, pero en los que no existe actualmente presencia del PMA.
- g) **Con la asignación al terreno en 2001 de seis oficiales de logística de los servicios de transporte radicados en Roma,** los despachos regionales asumirán mayores



poderes en cuanto a la gestión de los fondos para transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), exámenes bianuales de TTAM y contratación de transporte.

- h) **Es urgente la necesidad de actualizar, mantener y, sobre todo, coordinar las vinculaciones entre los muchos instrumentos normativos y directrices del PMA que existen en la actualidad**, así como también de ultimar nuevas directrices en ciertas esferas, como son las de evaluación de las necesidades alimentarias y planificación para contingencias. Habrá que tener cuidado, sin embargo, de no sobrecargar a los administradores sobre el terreno con demasiadas orientaciones normativas.
- i) **El Departamento de Operaciones debe elaborar y adoptar un sistema oficial y sistemático de rendición de informes de gestión.** El Departamento de Operaciones se propone abordar esa tarea dentro de su plan de renovación del sistema de informes sobre operaciones a partir de 2001, y el marco general del compromiso del PMA de adoptar una gestión basada en los resultados.
- j) **Es necesario redoblar los esfuerzos para mejorar la formación del personal clave sobre el terreno, sobre todo en el diseño, la elaboración y la formulación de programas.** A esa necesidad responde, en parte, la intensificación de los cursos de formación del PMA para su personal sobre el terreno sobre “habilitación para el desarrollo”, “respuesta de emergencia” y “evaluación de las necesidades de emergencia”.
- k) **Se debe dar mayor relieve a la función clave de los asesores regionales de programas.** Se reconoció en general que una de las funciones clave de los despachos regionales descentralizados es la que corresponde al asesor regional de programas. Así pues, en vez de nombrar para ese puesto a generalistas, debe acudirse, siempre que sea posible, a oficiales que puedan ofrecer apoyo técnico de auténtico valor añadido y asistencia a las oficinas en los países en esferas especializadas tales como las de la nutrición, los aspectos de género, el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (VAM), el seguimiento y la evaluación, la alimentación escolar, la planificación para contingencias y la evaluación de necesidades.
- l) **El PMA tendrá que instituir un sistema de intercambio de información con el terreno de operaciones sencillo y perfeccionado** para estar al corriente de las cuestiones y problemas del momento o inminentes que puedan requerir intervención de la sede.
- m) **El PMA tendrá que hacer una sólida inversión en la acumulación de una memoria institucional eficaz, que es tan necesaria para una organización que sigue aprendiendo.** Tal vez sea este aspecto el más problemático de los que han de abordar los organismos descentralizados. Va ligada a esa cuestión la necesidad de un examen a fondo del sistema institucional de gestión de los registros históricos, sobre todo por lo que respecta a estructuras sobre el terreno descentralizadas y remotas.
- n) **El PMA tendrá que conseguir que la separación física de sus administradores superiores, esparcidos por el mundo, no dé lugar a una pérdida total del contacto personal cara a cara.** No se puede llevar a cabo toda la adopción de decisiones mediante informes, correo electrónico, y ni siquiera por conferencias audiovisuales. Hay que organizar, por lo tanto, con regularidad oportunidades para encuentros personales, retiros o talleres que fomentarán los sentimientos de cordialidad entre colegas y el espíritu de equipo.
- o) **La nueva estructura del PMA puede abrir nuevas oportunidades de colaboración con los donantes**, algunos de los cuales tienen también estructuras descentralizadas de



adopción de decisiones. Puede también haber algunas repercusiones positivas en las relaciones del PMA con las organizaciones internacionales con base regional, en especial por lo que respecta a los preparativos para intervención en casos de catástrofe. Al mismo tiempo, el PMA debe mantener su conexión primaria con los donantes y con los miembros de la Junta Ejecutiva a través de la sede en Roma.

- p) **La gestión del cambio en una organización dinámica como el PMA no acaba nunca.** Es posible, por ejemplo, que el emplazamiento de los despachos y la agrupación de los países tengan que cambiar en función de la evolución de la realidad operacional y política y de la situación en cuanto a seguridad.
- q) **Es necesario cultivar las capacidades del personal sobre el terreno en cuanto a la gestión financiera y presupuestaria de los proyectos, y aclarar las normas y los puntos de referencia aplicables a los presupuestos de las oficinas en los países.** Teniendo presente esa necesidad, el Departamento de Operaciones publicó en 2001 la primera versión de su “Guía de operaciones”, que comprende orientaciones sobre planificación presupuestaria de los proyectos, modelos de presentación actualizados y un índice para consulta rápida, todo ello destinado primordialmente al personal de campo. Ese importante primer avance dará una sólida base para la labor que habrá que seguir llevando a cabo en esa esfera en el futuro.

MEDIDAS FUTURAS MÁS INMEDIATAS

31. **A finales de 2001 se publicará una Directiva de la Directora Ejecutiva** sobre la actualización de las nuevas funciones y responsabilidades de los despachos regionales, las oficinas de los polos, las oficinas en los países y los servicios del Departamento de Operaciones con base en Roma, y también acerca de la definición de los enlaces con servicios que no pertenezcan a OD.
32. **Será importante consolidar esa nueva estructura en fecha avanzada de 2002**, y darle oportunidad de probar su eficacia. Se aprovechará la experiencia de modo que las opiniones que se reciban sirvan para mantener la iniciativa en el camino del éxito.
33. **El proceso de descentralización debe seguir bajo la orientación general más amplia de la iniciativa de cambio orgánico del PMA**, cuyos componentes piensa evaluar el PMA a partir de 2002, con miras, una vez más, a aprender para el futuro.



ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES UNA VEZ CONCLUIDA LA DESCENTRALIZACIÓN — AL MES DE SEPTIEMBRE DE 2001

