

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 20-24 de octubre de 2003

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2003/4-B

9 septiembre 2003

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO SOBRE EL EXAMEN DE LA INICIATIVA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL PMA

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, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director de la Oficina de Evaluación (OEDE): Sr. K. Tuinenburg tel.: 066513-2252

Oficial de Evaluación, OEDE: Sra. P. Hougesen tel.: 066513-2033

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

Los principales objetivos de la descentralización eran acercar la adopción de decisiones y el personal a los beneficiarios, reforzar las oficinas en los países e intensificar la función normativa de la Sede. Transcurridos seis años desde que se introdujo la iniciativa, los directores en los países se ocupan de gestionar todas las actividades operacionales en el país correspondiente y gozan de nuevas atribuciones en materia de formulación y aprobación de programas, adquisiciones, transporte, finanzas y gestión de los recursos humanos. El personal directivo superior de las estructuras sobre el terreno se ha duplicado. Seis despachos regionales se reubicaron fuera de Roma y ofrecen apoyo y orientación a las oficinas en los países. Las orientaciones normativas emitidas por la Sede han mejorado y están disponibles en Intranet. Se está introduciendo una gestión basada en los resultados con la idea de medir mejor el rendimiento orgánico y de los programas. Se han incrementado los recursos obtenidos localmente; se han creado nuevos lazos de asociación con organizaciones no gubernamentales y con otros organismos de las Naciones Unidas. Se está potenciando la capacitación en materia de gestión para respaldar la nueva estructura; los nuevos coordinadores de la dotación de personal contribuirán al desarrollo de estrategias globales en la esfera de los recursos humanos.

Se ha avanzado mucho en los principales objetivos de la descentralización, pero las dudas sobre las funciones y la capacidad de los despachos regionales, los retrasos de conexión de las oficinas en los países con los sistemas, la desigualdad de capacidad presente en las oficinas en los países y la falta de un punto de contacto para proseguir el cambio orgánico y la mejora entorpecen los nuevos avances.

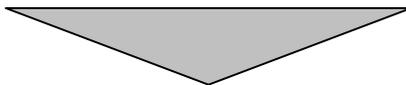
Se han reducido los costos y la dotación de personal de la Sede. Aunque en general los costos han aumentado con respecto a la base de referencia de 1996-1997, la descentralización ha tenido un efecto neutro sobre el personal y los costos se han mantenido dentro de los presupuestos aprobados. La carga de trabajo ha crecido notablemente en el período examinado.

Los retos de cara al futuro consisten en:

- reajustar las funciones y competencias de los despachos regionales y dotarlos de personal suficiente;
- promover la comprensión común de la descentralización y un compromiso renovado con la misma y perfilar un plan para avanzar hacia sus objetivos;
- crear en la Sede instancias de coordinación y supervisión de las mejoras orgánicas, en especial las que tienen carácter interdepartamental;
- asegurarse de que las orientaciones normativas emitidas por la Sede y por los despachos regionales mantengan una coherencia, estén claramente expresadas y bien presentadas y se transmitan adecuadamente para evitar las cargas excesivas en las oficinas en los países; y
- crear un programa de promoción profesional dirigido a los directores en los países a fin de que tengan suficiente capacidad para asumir las competencias y atribuciones adicionales.



Proyecto de Decisión*



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente examen de la iniciativa de descentralización (WFP/EB.3/2003/4-B), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, según se indica en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2003/INF/6). La Junta insta a que se adopten nuevas medidas de conformidad con esas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.

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



OBJETIVOS Y MÉTODO DEL ANÁLISIS

1. Desde 1997, el PMA ha emprendido varias iniciativas encaminadas a descentralizar la adopción de decisiones y el apoyo operacional, como, por ejemplo, la delegación de atribuciones en el personal directivo sobre el terreno, el traspaso sobre el terreno de las estructuras regionales y la reorientación de las funciones de la Sede. En octubre de 2001 la Junta Ejecutiva solicitó un “examen de la descentralización (incluidos aspectos relacionados con la eficacia con respecto a los costos, los efectos en la programación, etc.)”¹. Para medir tales efectos, sin embargo, es preciso desarrollar una base de referencia y un conjunto de indicadores de la calidad de los programas. Puesto que este proceso está en marcha bajo la dirección de la recién creada Oficina de Evaluación de Resultados y Presentación de Informes (OEDP), en el presente examen se estudian únicamente los avances en la descentralización del organismo y los costos que conlleva. El examen fue realizado en mayo y junio de 2003 por un equipo de consultores independientes² con arreglo a los siguientes objetivos:
 - analizar la evolución de los costos en la estructura descentralizada;
 - examinar el avance hacia los objetivos iniciales de la descentralización;
 - examinar los mecanismos de apoyo a la descentralización, como son los sistemas de información, la capacitación y las directrices; y
 - determinar experiencias y prácticas idóneas que pudieran favorecer el proceso.
2. Se examinaron documentos y se entrevistó a personal destinado en la Sede. Los directores regionales participaron en una reunión de medio día celebrada en Roma durante el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva de 2003 para tratar aspectos teóricos y prácticos de la descentralización; también se entrevistó a estos directores. Asimismo, se entrevistó a más de 30 directores en los países de todas las regiones del mundo, en persona o por teléfono. Los consultores viajaron a los despachos regionales de El Cairo (ODC), Kampala (ODK) y Dakar (ODD) y a las oficinas en los países del Senegal, Côte d’Ivoire, Etiopía y Uganda.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

3. La descentralización era el componente básico de un programa de cambio institucional iniciado por la anterior Directora Ejecutiva. La prioridad a corto plazo era reforzar las oficinas en los países; a largo plazo, se tenía el propósito de organizar el PMA con arreglo a planteamientos y análisis estratégicos orientados a las actividades sobre el terreno, contando con personal flexible capaz de trasladarse rápidamente y trabajar donde se le necesite. La piedra angular de la descentralización era reubicar sobre el terreno un mayor número de funcionarios de categoría superior y la adopción de decisiones para que estuviesen cerca de los beneficiarios³. Las atribuciones se irían transfiriendo paulatinamente desde la Sede, que pasaría a ocuparse fundamentalmente de prestar apoyo a

¹ Programa de trabajo de la Junta Ejecutiva para 2003-2004.

² Se puede obtener el informe técnico completo solicitándolo a la Oficina de Evaluación (únicamente en inglés).

³ Los objetivos de descentralización de la anterior Directora Ejecutiva se describen en dos documentos: *Preparing WFP for the Future: An Organization to Meet Our Mandate* (julio de 1996) y “La aplicación del cambio orgánico” (febrero de 1997).



las estructuras sobre el terreno. La descentralización facilitaría los objetivos institucionales de movilización de recursos y promoción.

4. Las estrategias incluían la delegación de atribuciones y competencias, la creación de estructuras regionales que orientaran y apoyaran a las oficinas en los países, el traslado de personal de rango superior y especialistas a las oficinas en los países y las oficinas regionales y la introducción de sistemas y mecanismos de apoyo.
5. En 1997 se delegaron nuevas atribuciones a las oficinas sobre el terreno. Se crearon siete oficinas regionales llamadas polos regionales para que ayudaran a las oficinas en los países en las esferas de la programación, las finanzas, la logística y los recursos humanos⁴. Se empezó a reducir el tamaño de los despachos regionales en la Sede; se trasladaron a las estructuras sobre el terreno los puestos de funcionario encargado convirtiéndolos en puestos de oficial y asesor de programas. En 1998 se trasladaron experimentalmente dos despachos regionales de la Sede a El Cairo y Managua. En 2001 se trasladaron a Bangkok, Dakar, Kampala y Yaundé cuatro despachos que sustituyeron a casi todos los polos regionales y absorbieron sus funciones⁵. Se destinó a los despachos regionales personal de la Sede encargado de la programación, la logística, las finanzas, los asuntos públicos, los recursos humanos y las adquisiciones para que prestara un apoyo más directo a las oficinas sobre el terreno.
6. En la Sede se actualizaron las políticas, los manuales y los procedimientos operacionales, que se incorporaron en Intranet. Se reestructuraron el Departamento de Operaciones (OD) y otros departamentos para respaldar la descentralización. Se reestructuraron las funciones de auditoría, inspección y evaluación con el fin de mejorar la supervisión de las actividades sobre el terreno en un contexto de adopción de decisiones descentralizada.

ANÁLISIS DE LOS COSTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

7. En las instrucciones correspondientes al presente examen se pedía que se evaluara la evolución de los costos y los ahorros financieros, empleando datos como el número de puestos creados sobre el terreno y de puestos eliminados en la Sede, el costo administrativo de las oficinas regionales y los costos globales de la descentralización. El examen abarca cuatro bienios, de 1996-1997 a 2002-2003. Se pidió a los consultores que compararan los costos relativos al personal, los viajes y las comunicaciones utilizando datos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) de los cuatro bienios y contrastando las asignaciones presupuestarias de la situación centralizada anterior, en 1996-1997, con las de la estructura descentralizada.
8. Al no disponerse de tiempo suficiente para examinar a fondo los gastos de la descentralización, lo cual habría resultado difícil por el paso de los antiguos métodos contables al nuevo sistema, el PMA aportó datos presupuestarios basándose en el presupuesto AAP de 1996-1997 inicialmente aprobado. Estos datos ofrecen una imagen realista de los efectos de la descentralización en los costos y la dotación de personal

⁴ Inicialmente se crearon polos regionales en Abidjan, Islamabad, Kampala, Maputo, Nairobi y Sarajevo. Entre 1997 y 2001 se crearon otros en Addis Abeba, Bangkok, Lima, Nueva Delhi, Managua, Uagadugú, Pristina y Yaundé.

⁵ El Despacho Regional para Europa Oriental permaneció en Roma. En 2002, el Despacho Regional con sede en Yaundé se convirtió en polo regional dependiente del Despacho Regional para África Occidental con sede en Dakar. El Despacho Regional con sede en Managua se trasladó a la Ciudad de Panamá en 2003.



de OD, los despachos regionales y los polos regionales a lo largo de los ocho años. Pese a las limitaciones inherentes a los datos presupuestarios, los que figuran en los cuadros, reajustados al elaborar cada nuevo presupuesto bienal, evidencian una clara tendencia a traspasar los costos y el personal de la Sede a las estructuras sobre el terreno a medida que se iba efectuando la descentralización. No fue fácil aislar con fines de análisis la información sobre los costos de los viajes y las comunicaciones durante el período.

9. Cabe advertir que los costos de apoyo del PMA se financian por dos medios: los costos de apoyo indirecto (CAI), con los que se financia el presupuesto AAP, y los costos de apoyo directo (CAD). Al intentar aislar los costos de la descentralización antes de que comenzara el examen de los consultores, se determinó que los CAD, con los que normalmente se financian los costos variables de las oficinas en los países, apenas se veían afectados por las decisiones relativas a la descentralización. Casi todos los costos de la descentralización se reflejaban en tres categorías del presupuesto AAP: OD, los despachos regionales y los polos regionales. El presente análisis de los costos de la descentralización se basa en los datos obtenidos al comparar estas categorías de costos a lo largo del período y los correspondientes traslados de personal de la Sede a las estructuras sobre el terreno.

Evolución de la estructura sobre el terreno

10. Desde 1997 el PMA ha creado varios polos regionales y ha empezado a trasladar sus despachos regionales en las siguientes fases:
 - 1998-1999: creación de 13 polos regionales; traslado de dos despachos regionales a El Cairo y Managua.
 - 2000-2001: traslado a estructuras sobre el terreno de cuatro despachos regionales ubicados en Roma; cierre de 10 polos regionales.
 - 2002-2003: cierre de los tres polos regionales que quedaban; creación de puestos de categoría D-2 para dirigir cada despacho regional descentralizado.
11. Tal como indica el Cuadro 1, los costos en concepto de personal y en otros conceptos correspondientes a estas categorías aumentaron en 20,3 millones de dólares EE UU a lo largo del período, es decir, un 49%, lo que equivale a unos 10 millones de dólares anuales. La acusada disminución de los costos en la Sede, de 23,1 millones de dólares, equivalentes a un 55%, se compensó con el aumento de los costos de creación y funcionamiento de las estructuras regionales. Gran parte de los cambios se introdujo durante el bienio 1998-1999, en el que se crearon 13 polos regionales y se trasladaron experimentalmente a El Cairo y Managua dos despachos regionales.



CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LOS COSTOS TOTALES: GASTOS DE PERSONAL Y OTROS GASTOS CON CARGO AL PRESUPUESTO AAP (miles de dólares EE UU)

	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	Cambio porcentual
Sede					
OD	26 085	21 224	23 823	18 692	
Despachos regionales	15 723	11 307	6 004	–	
Total parcial	41 808	32 531	29 827	18 692	-55
Estructuras sobre el terreno					
Despachos regionales	–	5 042	40 874	38 486	
Polos regionales	–	17 226	1 626	4 918	
Total parcial	–	22 268	42 500	43 404	
Total	41 808	54 799	72 327	62 086	+49

12. Los costos totales volvieron a aumentar en el bienio 2000-2001, en el que se reubicaron sobre el terreno otros cuatro despachos regionales. El incremento de los costos se podía atribuir en gran medida a los recursos suplementarios de conformidad con la Sección 416 b), por valor de 11,5 millones de dólares EE UU, que se pusieron a disposición de los despachos y los polos regionales durante el bienio y que forman parte de los 72,3 millones de dólares señalados en el Cuadro 1. El PMA indicó que, de esos 11,5 millones de dólares, 4 millones se destinaron a sufragar los costos iniciales correspondientes a los demás despachos regionales reubicados sobre el terreno a finales de 2001. En el bienio 2002-2003 se volvieron a reorganizar los despachos regionales de África del siguiente modo: i) creación del Despacho Regional para África Meridional (ODJ) en Johannesburgo; ii) conversión del despacho de Yaundé en una oficina del polo regional; y iii) cierre de la oficina de polo regional de Maputo. Sin embargo, el costo de la reorganización no se incluye en el análisis, ya que el presupuesto de 2002-2003 no se había modificado para dar cuenta de este cambio.

Evolución de la dotación de personal

13. Tal como muestra el Cuadro 2, la relación entre la dotación de personal de la Sede y las de las estructuras sobre el terreno ha variado durante la descentralización, lo cual no es sorprendente. En 1996-1997, antes de que empezara la descentralización, el personal del cuadro orgánico y de servicios generales de OD sumaba 202 funcionarios. La dotación de personal de OD, financiada con cargo al presupuesto AAP, aumentó en 122 personas, hasta situarse en la cifra de 324, cuando se crearon los polos regionales y se reubicaron sobre el terreno los dos primeros despachos regionales en 1998-1999. En los dos bienios siguientes el número de puestos se mantuvo estable, pese a la reubicación sobre el terreno de otros cuatro despachos regionales⁶. La mayoría de los puestos de los polos regionales se transfirió a los despachos regionales cuando éstos se reubicaron sobre el terreno y dichas oficinas desaparecieron gradualmente.

⁶ La anterior Directora Ejecutiva insistió en que mientras prosiguiera la descentralización debían mantenerse estables las cifras globales del personal.



CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE LA DOTACIÓN DE PERSONAL CON CARGO AL PRESUPUESTO AAP: SEDE Y ESTRUCTURAS SOBRE EL TERRENO

	1996-1997		1998-1999		2000-2001		2002-2003		Cambio porcentual
	CO*	SG**	CO	SG	CO	SG	CO	SG	
Sede									
OD	53	59,5	47	68	47	72	48	69	
Despachos regionales	47	42.5	32	33	0	0	0	0	
Total parcial	100	102	79	101	47	72	48	69	-42
Estructuras sobre el terreno									
Despachos regionales	0	0	11	21	79	89	79	98	
Polos regionales	0	0	45	67	10	19	10	16	
Total parcial	0	0	56	88	89	108	89	114	
Puestos totales	100	102	135	189	136	180	137	183	
Total del personal	202		324		316		320		+58

* Cuadro orgánico.

** Personal de servicios generales.

Evolución de la carga de trabajo

14. Si bien los costos de la descentralización han aumentado desde el nivel de referencia de 1996-1997, la carga de trabajo, expresada en el volumen de actividades (gastos totales), ha aumentado apreciablemente durante el mismo período. El Cuadro 3 indica cómo han aumentado los gastos y el volumen de los alimentos distribuidos desde la base de 1996-1997 hasta las cifras estimadas correspondientes a 2002-2003: los gastos del PMA aumentaron un 65%, y el volumen un 77%. Los aumentos parecen razonables si estos indicadores del volumen se comparan con el aumento del 49% del costo del presupuesto AAP y el aumento del 58% de la dotación de personal de OD, los despachos regionales y los polos regionales a lo largo de los cuatro bienios. El análisis no permitió determinar qué parte del aumento era atribuible a la carga de trabajo y no a la descentralización.

CUADRO 3: GASTOS Y VOLUMEN DE ALIMENTOS TOTALES DEL PMA, DE 1996-1997 A 2002-2003

	1996-1997 Cifras reales	1998-1999 Cifras reales	2000-2001 Cifras reales	2002-2003 Estimaciones
Gastos (millones de dólares EE UU)	2,671	2,918	3,190	4,404
Volumen (millones de toneladas)	4,916	6,182	7,031	8,716



Evaluación de la composición del personal sobre el terreno

15. Uno de los principales objetivos de la descentralización era el de perfeccionar la competencia y la consideración profesional del personal de las estructuras sobre el terreno ampliando las atribuciones y desplazando sobre el terreno a personal superior encargado de adoptar decisiones. El Cuadro 4 muestra la evolución de las categorías profesionales, sobre todo en lo que respecta al número de puestos D-1 y D-2, que se multiplicó por tres. Ello se puede atribuir en parte a la descentralización, pero la iniciativa de fortalecimiento de la gestión aprobada por la Junta Ejecutiva en 2000-2001 es causa de aumentos de categoría de los puestos sobre el terreno. Cabe advertir que los datos sobre las categorías profesionales difieren de las cifras sobre personal del Cuadro 2, que se limitan a los puestos financiados con cargo al presupuesto AAP; el Cuadro 4 incluye los puestos profesionales financiados con el presupuesto de los CAD.

CUADRO 4: PUESTOS PROFESIONALES POR CATEGORÍAS (SÓLO PERSONAL SOBRE EL TERRENO) FINANCIADOS CON CARGO AL PRESUPUESTO AAP Y A LOS CAD

Bienios	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	Total
2002-2003	13	28	72	109	159	123	7	511
2000-2001	10	24	76	120	171	139	8	548
1998-1999	0	18	61	96	124	65	0	364
1996-1997	0	13	45	127	128	56	0	369

VALORACIÓN DE LOS AVANCES EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS INICIALES

16. Se elaboró un marco analítico para facilitar la valoración de los avances en relación con los objetivos iniciales de la descentralización. A continuación se presenta una versión resumida de los indicadores aplicados a cada objetivo. Los objetivos y los indicadores proceden principalmente de los documentos que introdujeron las iniciativas de cambio en 1996-1997.⁷

⁷ *Ibíd.*



	Objetivo	Indicadores de los avances
1	Transferencia de atribuciones y responsabilidad a las estructuras sobre el terreno	Delegación y aplicación de las atribuciones Estructuras regionales de apoyo a las oficinas en los países Más funcionarios de rango superior y especialistas sobre el terreno con la capacidad de asumir nuevas competencias Mecanismos para garantizar la supervisión y la responsabilidad
2	Cambio de la función de la Sede, que pasa del control al apoyo	Adaptación de las funciones a las nuevas atribuciones Adaptación de las orientaciones normativas a las nuevas competencias
3	Aumento de la promoción y de la movilización de recursos	Alianzas con organismos públicos y de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales (ONG) Aumento de la movilización de recursos y de la promoción a nivel local
4	Aumento del intercambio de conocimientos	Aumento de las reuniones regionales y de las visitas a los despachos regionales y desde éstos Intercambio fecundo de ideas y planteamientos
5	Refuerzo de los mecanismos de apoyo	Mejora de los sistemas de tecnología de la información y de las telecomunicaciones Ampliación de la capacitación para apoyar las nuevas funciones Simplificación de los procedimientos

Delegación de atribuciones y de la responsabilidad

17. Desde 1997 se han delegado nuevas atribuciones en materia de formulación y aprobación de proyectos, gestión financiera, recursos humanos, adquisiciones, control de las existencias, transporte y aceptación de las contribuciones. Se autorizó al Subdirector Ejecutivo para que aprobara fondos iniciales destinados a proyectos de hasta 3 millones de dólares EE UU. Los directores regionales pueden revisar los presupuestos que no superen esa cantidad y se encargan de presidir los comités de examen de programas. Los directores en los países están facultados para aprobar asignaciones y las correspondientes adquisiciones de alimentos para operaciones de urgencia (OU) que no superen los 200.000 dólares EE UU con cargo a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI). Los directores en los países juzgaron especialmente útil que se les confiaran poderes de representación que antes tenía el PNUD, con lo cual mejoró la imagen y el reconocimiento del PMA.
18. Los directores en los países consideran que la nueva transferencia de competencias financieras es reducida pero útil, en especial para las oficinas de menor tamaño. Las atribuciones relacionadas con la CRI y las OU siguen siendo limitadas en relación con el costo medio de una OU; se está estudiando la posibilidad de aumentar el límite a 500.000 dólares EE UU. Los directores en los países han manifestado la necesidad de disponer de más facultades de gestión de los recursos obtenidos localmente para mostrar a los donantes la manera en que se emplea su dinero. Actualmente, los directores regionales no pueden delegar más atribuciones financieras, aunque el propósito inicial era que las transferencias fueran selectivas.
19. Aparte de una nueva autoridad, la descentralización ha conferido a las oficinas en los países nuevas competencias en materia de elaboración y tramitación de documentos, consignaciones presupuestarias y financieras, presentación de informes, previsiones de la asignación de alimentos y seguimiento de los recursos. Algunos directores en los países indican que esta circunstancia ha supuesto un esfuerzo considerable y a veces excesivo en lo que respecta a los recursos humanos y la capacidad, especialmente en las oficinas de menor tamaño.



20. La autoridad conlleva además responsabilidad. Para que los directores en los países respondan de sus decisiones y acciones en una estructura descentralizada se dispone de varios mecanismos:
- las normas y procedimientos descritos en orientaciones escritas o incorporados a sistemas automatizados;
 - los comités de examen de programas, que formulan observaciones sobre la calidad de los documentos de los proyectos;
 - el sistema de gestión y evaluación de la actuación profesional (MAP), en el que los supervisores valoran los resultados en relación con unos criterios establecidos de antemano y con los planes de trabajo anuales; y
 - el seguimiento y la evaluación internos, así como las auditorías e inspecciones financieras y de operaciones centradas en el respeto de las normas y procedimientos.
21. Las orientaciones normativas, que se han mejorado, están disponibles mediante WFPgo; los comités de examen de programas están presididos ahora por los directores regionales, que supervisan a los directores en los países; las funciones de supervisión en la Sede se han reestructurado para favorecer las sinergias. Sin embargo, muchos directores en los países y directores regionales han cuestionado la oportunidad y la calidad de los MAP y han sugerido que existe una resistencia institucional al proceso.⁸
22. El personal directivo deberá responder de la calidad de los programas. El PMA no ha definido aún unas medidas coherentes de calidad al respecto, pero la creación de la OEDP constituye un paso importante en este sentido.

Función de los despachos regionales reubicados sobre el terreno

23. Las oficinas regionales se crearon primordialmente para que sirvieran de apoyo a las oficinas en los países, que son las dependencias organizativas básicas sobre el terreno. El personal sobre el terreno informa de que la proximidad de los despachos ha tenido resultados positivos:
- los despachos regionales entienden mejor el trabajo y la capacidad de las oficinas en los países;
 - se hacen visitas más frecuentes a las oficinas en los países, en particular a las más pequeñas;
 - los despachos regionales planifican y gestionan las operaciones regionales;
 - hay mayor colaboración con socios regionales y locales; y
 - se comparten las ideas innovadoras dentro de las regiones.
24. No obstante, es preciso aclarar la función, las competencias y las atribuciones de los directores regionales. Debe hallarse el equilibrio entre la participación en los planteamientos institucionales y estratégicos y el apoyo práctico a sus directores en los países. Algunos deben gestionar operaciones regionales; todos ellos están al frente de especialistas regionales en ámbitos como los recursos humanos y las finanzas. La autoridad financiera delegada a los directores regionales no es mucho mayor que la de los directores en los países, con excepción de las revisiones presupuestarias. Se podría ampliar su función con atribuciones financieras que se podrían delegar de manera selectiva en los directores en los países.

⁸ La Dirección de Recursos Humanos (HR) examina actualmente la valoración efectuada por el personal.



25. Cada despacho regional recibió inicialmente la misma asignación de plantilla básica y estaba pensado para atender a unos doce países. Los oficiales y asesores regionales debían dedicarse a orientar y apoyar a las oficinas en los países. En el momento de redactarse el presente documento, al cabo de dos años de traslados a estructuras sobre el terreno, los especialistas regionales cumplen funciones múltiples y, a veces, ambiguas: asesoramiento y orientación, supervisión y control de la calidad, administración y apoyo a los despachos regionales y realización de trámites para las oficinas en los países; esto es cierto, sobre todo, en el caso de los especialistas en finanzas, recursos humanos y tecnologías de la información y las comunicaciones. La situación ha suscitado dudas sobre si los despachos regionales cuentan con suficiente personal debidamente cualificado para apoyar en todo momento a las oficinas en los países. Las configuraciones regionales han cambiado: los directores regionales tienen un sentido más claro de sus objetivos y los directores en los países se hacen una idea más precisa de las necesidades. Es un buen momento para reevaluar las funciones, las competencias y el funcionamiento de los despachos regionales y reajustar la dimensión y las capacidades de las plantillas de personal según corresponda. Hay que tener presente que un despacho regional grande que ofrezca todos los servicios puede limitar la flexibilidad en el futuro.

Cambio de la función de la Sede

26. En aras de la toma de decisiones descentralizada, la Sede debía pasar de controlar las estructuras sobre el terreno a apoyarlas, centrando la atención en la orientación normativa, las normas y las estrategias y prioridades institucionales.
27. Los cambios más intensos se produjeron en el Departamento de Operaciones, ya que los puestos de los responsables geográficos en la Sede se sustituyeron por puestos de oficiales de Programas o de asesores en las oficinas regionales o las oficinas en los países. Al 31 de enero de 2003, el personal del OD en la Sede se componía de 66 personas, contando el personal de transporte y logística, frente a las 110 personas que lo integraban en 1997. En 2001 fueron nombrados los oficiales de enlace de los despachos regionales. El Departamento de Operaciones fue reestructurado hace poco para centrar su atención, dentro de los programas, en la preparación, la intervención en situaciones de urgencia y la evaluación de las necesidades, así como en la cadena de entrega de los alimentos, adquisiciones incluidas. La reorganizada Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas (PSP) ha ampliado por tanto su función de orientación normativa y apoyo a los programas dentro del Plan Estratégico del PMA. Otros servicios de la Sede no han sufrido cambios tan intensos.
28. Se ha avanzado mucho en la mejora de la orientación normativa, especialmente en lo que se refiere a la facilidad de acceso a las orientaciones, manuales, directrices, circulares y otra información en Intranet. Son de especial ayuda el Manual de diseño de los programas y el Manual de intervención en situaciones de urgencia, en sus versiones revisadas; la Dirección de Recursos Humanos (HR) ha introducido recientemente un Manual sobre administración del personal local. El principal documento orientativo sobre las funciones y la delegación de atribuciones en la descentralización es la directriz OD/2000/004 de 10 de noviembre de 2000: “*Guidelines for model structure, unit definitions, distribution and allocation of functions, functional statements, workflow and delegation of authority for the OD bureaux*”. El Departamento de Operaciones reconoce la necesidad de actualizar las orientaciones teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el traslado sobre el terreno.
29. El personal sobre el terreno manifiesta que quizá haya excesivas orientaciones y no a la inversa, y solicita que las orientaciones de los distintos departamentos de la Sede estén más coordinadas. Le gustaría contar con orientaciones sencillas y escritas con claridad en las



principales lenguas de trabajo y con formatos fáciles de usar sobre el terreno. Actualmente no existe una política institucional en cuanto al formato y el estilo de las orientaciones normativas, ni se efectúa un control central de la coherencia y la legibilidad. Gran parte de las orientaciones están escritas por consultores, lo cual contribuye a la falta de unidad estilística. Al personal sobre el terreno le preocupa además que las orientaciones se aprueben y apliquen con demasiada rapidez como para consultarle debidamente o para que las oficinas en los países puedan recibir formación al respecto y adaptarse en consecuencia.

Participación de las estructuras sobre el terreno en la movilización de recursos y la promoción

30. Paralelamente a la descentralización, la Directora Ejecutiva pidió a los directores en los países y directores regionales que intensificaran su labor de movilización de recursos a nivel local y de promoción de la mejora de las políticas nacionales de seguridad alimentaria. La función de movilización de recursos había correspondido principalmente a la Sede, pero se observó que era necesario dar mayor visibilidad al PMA y mejorar sus contactos locales, ya que algunos donantes basaban cada vez más sus decisiones en materia de financiación en las aportaciones de la correspondiente oficina sobre el terreno.
31. El 31 de enero de 2003, se designaron oficiales de información pública en cuatro despachos regionales y en siete grandes oficinas en los países, lo cual ha contribuido a mejorar considerablemente la visibilidad del PMA. Los directores en los países han observado un aumento de los contactos con representantes de los donantes locales; el Departamento de Movilización de Fondos y de Comunicaciones (FCD), por su parte, informa de que las contribuciones confirmadas o negociadas por las oficinas en los países se elevaron de 2 millones de dólares EE UU en 1997 a 30 millones de dólares en 2003. Los directores en los países indican además que la incapacidad de retención y seguimiento de las contribuciones desincentiva la recaudación local de fondos. El PMA está examinando ahora su gestión de las contribuciones y los procesos operativos conexos. En un proyecto piloto en el Iraq se han delegado en el Director en el País aún más facultades en materia de gestión de presupuestos y de recursos.
32. Un éxito de gran resonancia en la promoción de la seguridad alimentaria fue la publicación de *The Food Insecurity Atlas of Rural India* en colaboración con la Fundación M.S. Swaminathan, que contribuyó a un documento de planificación del Gobierno sobre “Una India sin hambre en 2007”. En general, la promoción y la movilización de recursos se están empleando casi indistintamente, aunque los objetivos sean muy distintos. Se precisan una aclaración y nuevas orientaciones para que las actividades de promoción alcancen los efectos deseados.

Intercambio de conocimientos a escala regional

33. Uno de los objetivos de la descentralización era aumentar el intercambio de conocimientos entre las oficinas sobre el terreno de cada región para extraer enseñanzas y aprender prácticas innovadoras, responder a preguntas comunes y adquirir nuevos conocimientos. Ello se está consiguiendo mediante reuniones regionales, visitas desde y a las oficinas en los países y la comunicación entre los directores en los países y las contrapartes. Desde luego, una gran parte del intercambio de conocimientos se realiza de manera informal.
34. Parece ser, sin embargo, que ha disminuido el intercambio de conocimientos entre las regiones. Los directores regionales afirman no tener suficiente tiempo para debatir problemas comunes y posibles soluciones. Las reuniones de logística regionales anuales



son un ejemplo de intercambio de conocimientos a nivel institucional: las conclusiones y recomendaciones se examinan en la Sede y se incorporan al Manual de transporte.

Dotación de personal y capacidades

35. Una estructura descentralizada amplifica los problemas relativos a la dotación de personal y las capacidades. Las nuevas atribuciones y competencias, por ejemplo, han permitido que la acción de los directores en los países con experiencia, sea más eficaz, y han creado así un modelo de competencias. Las diferencias de capacidades observadas entre los distintos directores en los países para manejar nuevas competencias han llevado a pedir unas perspectivas de carrera más claras y una capacitación mejor y más temprana de los recién nombrados, unida a un sistema de tutoría en el que éstos puedan verse respaldados por colegas con una mayor experiencia. La Dirección de Recursos Humanos está elaborando actualmente un nuevo programa de capacitación y promoción de las perspectivas de carrera dirigido al personal directivo y los directores en los países.
36. A los especialistas regionales les falta el apoyo de sus iguales que tenían cuando trabajaban en la Sede. Si les falta experiencia o no están disponibles, no podrán prestar suficiente apoyo a las oficinas en los países, que entonces quizá tengan que solicitar asistencia de la Sede. Se supone que los especialistas deben asesorar a los directores en los países y realizar un control de la calidad, por lo que debieran ser los miembros del personal con mayor experiencia y más cualificados del PMA. Su puesto tendría que ser de una categoría equivalente a la de director en el país y ser considerado como un objetivo de carrera. Estas cuestiones entran más en el terreno de la dotación de personal que en el de la capacitación; habría que reconsiderar las prácticas actuales a este respecto teniendo en cuenta la singularidad de los despachos regionales.
37. El personal sobre el terreno ha cuestionado el crecimiento en la Sede en un momento en el que se están transfiriendo atribuciones y competencias a las estructuras sobre el terreno: desde 1998-1999 se han sumado en la Sede 37 puestos más con cargo a los CAD y al presupuesto AAP⁹. También se ha manifestado la preocupación de que, en 2003, no haya tantos miembros del personal de la Sede que acepten ser trasladados a las estructuras sobre el terreno. Se considera que el Director Ejecutivo está reduciendo las transferencias de personal en 2003 como medida de ahorro. En el informe completo se ofrecen detalles de esto y de otras cuestiones de personal, pero quizá se haga necesario un análisis de la dotación de personal para evaluar los efectos de la descentralización.
38. La Dirección de Recursos Humanos creó recientemente puestos de coordinadores de recursos humanos en cada una de las grandes funciones -programas, logística, finanzas y recursos humanos- con el fin de desarrollar estrategias globales coordinando las necesidades de personal, supervisando la dotación y asegurando la adhesión a las necesidades de movilidad. Con ello quizá se solucionen algunas cuestiones difíciles en la esfera de la dotación de personal, pero habría que supervisar la función para impedir que el apoyo desde la Sede se convierta en un control centralizado.

Capacitación

39. El objetivo era que todo el personal pudiera manejar nuevas competencias y trabajar en operaciones de urgencia y de desarrollo. En 1999, la Subdirección de Relaciones con el Personal (HRC) publicó un plan de tres años para ampliar la capacitación, haciendo hincapié en la comprensión del cambio orgánico, el liderazgo, el desarrollo de programas y

⁹ Presupuesto del PMA, 2002-2003.



la gestión financiera. El plan se actualizó en 2000 para incluir la descentralización de gran parte de las competencias de coordinación y prestación de la formación.

40. Se está reformando la capacitación en materia de gestión, que sigue siendo competencia institucional y se imparte a personal de nivel P-2 y superior, incluidos los oficiales nacionales. Se ha descentralizado la capacitación sobre el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS); se han desarrollado nuevos módulos de capacitación en materia de gestión de situaciones de urgencia, planificación para imprevistos y orientación financiera. Desde 1997, la Subdirección de Relaciones con el Personal ha llevado a cabo al menos dos programas anuales de capacitación en materia de gestión para personal profesional; en 1997 organizó seminarios de dirección dirigidos a personal directivo superior, incluidos los directores en los países, pero el programa se ha interrumpido. Los despachos regionales están desarrollando planes de capacitación: en 2002, por ejemplo, el Despacho Regional para África Occidental (ODD) ofreció capacitación a 800 miembros del personal en gestión de programas, logística y adquisiciones, finanzas y administración, recursos humanos, tecnología de la información y las telecomunicaciones y WINGS.
41. El personal directivo sobre el terreno propone que la capacitación se oriente más a la demanda y se adapte a las necesidades detectadas por el personal directivo, y no sea un menú que se ofrezca al personal interesado. Es inevitable un cierto conflicto entre la capacitación para cubrir las necesidades actuales y la capacitación dirigida a las necesidades futuras.

Sistema Mundial y Red de Información del PMA

42. El sistema WINGS se puso en marcha a principios de 2001, lo que coincidió con el desplazamiento sobre el terreno de los despachos regionales. En el momento de redactarse el presente documento, sólo están totalmente conectados 15 oficinas en los países y 6 despachos regionales trasladados fuera de la Sede; para finales de 2003 está programada la conexión de 29 oficinas en los países, con lo que quedarían otras 27 aún por conectar. Incluso las oficinas en los países que están totalmente conectadas informan de que el acceso puede ser muy lento; algunas mencionan desfases de hasta un año entre la capacitación del personal en WINGS y la conexión completa, lo cual reduce las ventajas de la capacitación. Se necesita una mayor capacitación en gestión de proyectos y presupuestos.
43. La falta de conexión afecta asimismo al trabajo de los despachos regionales. Si un elevado porcentaje de oficinas en los países no está conectado, como ocurre en el área del Despacho Regional para África Occidental, donde sólo están conectadas 2 de 19 oficinas, el despacho regional se convierte en un centro de realización de trámites financieros, de programas, de recursos humanos y otros trámites administrativos. Esto podría primar sobre la asistencia técnica y el asesoramiento, y menoscabar así el valor de la proximidad.

Simplificación de los procesos y procedimientos

44. Al principio de la descentralización se insistió en la simplificación de los procesos y procedimientos “para facilitar la agilidad orgánica y la responsabilidad”¹⁰. En las primeras fases se hizo alguna simplificación, pero los esfuerzos más recientes van dirigidos al desarrollo de sistemas automatizados. Se ha dedicado una considerable atención a la actualización y la automatización de las orientaciones normativas y de otros manuales, pero el interés se ha centrado en la documentación y la distribución en sí y no en su

¹⁰ *Preparing for the Future: An Organization to Meet Our Mandate* (julio de 1996).



simplificación y facilidad de uso. Irónicamente, el personal sobre el terreno ha comentado que algunos procedimientos automatizados recientemente, como las aprobaciones por vía electrónica, son ahora más complicados que antes.

45. En este sentido, hay opiniones diversas sobre si el hecho de mantener comités de examen de programas en el nivel regional ha simplificado efectivamente el proceso o mejorado la calidad de los documentos. Para finales de 2003 está previsto un examen de los citados comités.

RETOS Y OPORTUNIDADES

46. Pese a los progresos y las ventajas de la descentralización, se presentan varios retos y posibles obstáculos, que se describen en los párrafos siguientes.
47. El traslado de los despachos regionales sobre el terreno ha creado cierta confusión y superposición de funciones y competencias entre las oficinas en los países y los despachos regionales y, aún en mayor medida, entre la Sede y los despachos regionales.

Recomendación 1

- ⇒ Decidir la función más adecuada de cada despacho regional teniendo en cuenta la combinación de programas en los países dentro de la región y la capacidad de las oficinas en los países.
- ⇒ Evaluar la dotación de personal de los despachos regionales.
- ⇒ Confiar a los directores de los despachos regionales nuevas facultades para aumentar o reducir la autoridad delegada en los directores en los países.

48. Faltan una comprensión y un compromiso comunes con respecto a los objetivos de la descentralización. Sin un compromiso, sobre todo por parte del personal de categoría superior, el proceso de mejora de la estructura descentralizada puede perder impulso.

Recomendación 2

- ⇒ Elaborar y distribuir entre todo el personal un documento en el que se confirme una vez más el compromiso del Director Ejecutivo con la descentralización, se explique el concepto de una organización flexible orientada a las actividades sobre el terreno, se brinde una imagen del PMA de organismo realmente descentralizado y se determinen medidas que aseguren los avances futuros.

49. No existe, en la Sede, personal encargado oficialmente de supervisar, facilitar y coordinar los cambios orgánicos que afecten a distintos departamentos.



Recomendación 3

⇒ Definir las responsabilidades y las facultades para supervisar y hacer un seguimiento de las iniciativas de cambio, posiblemente, por lógica, en la Oficina del Director Ejecutivo (OED).

50. Cuando los departamentos de la Sede emitan más directrices y normas dirigidas a las estructuras sobre el terreno, las orientaciones deben mantener una coherencia de estilo y de contenido, estar redactadas con claridad y bien presentadas y ser enviadas adecuadamente para reducir al mínimo la carga de trabajo de las oficinas en los países.

Recomendación 4

⇒ Desarrollar una política institucional en materia de presentación, estilo y lenguaje de las orientaciones normativas.

⇒ Crear un grupo de trabajo que asesore sobre cómo hacer más asequibles las orientaciones y examine los borradores desde una perspectiva acorde con las actividades sobre el terreno.

⇒ Estudiar la posibilidad de contratar a un redactor técnico a tiempo completo.

51. Los directores en los países que carezcan de experiencia y confianza o que no dispongan de suficiente capacidad en materia de gestión no podrán hacer pleno uso de las nuevas atribuciones y competencias. Es necesario establecer planes de promoción de las perspectivas de carrera, capacitación, aprendizaje en prácticas y tutoría, sobre todo para los nuevos directores en los países.

Recomendación 5

⇒ Crear un programa de promoción de las perspectivas de carrera dirigido a los directores en los países que incluya la determinación de las posibilidades de avance profesional; tutorías dirigidas por directores en los países más experimentados; y capacitación en materia de dirección, gestión, recursos humanos, finanzas, movilización de recursos, promoción, relaciones con los medios de comunicación, relaciones con los donantes y análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM).

CONCLUSIONES

52. Teniendo en cuenta la evolución de la carga de trabajo, la descentralización ha tenido un efecto neutro en los costos. Al analizar los costos y la dotación de personal del Departamento de Operaciones, se observa que el traslado de cuantiosos recursos se logró, según lo previsto, reduciendo las operaciones de la Sede. Conforme a una de las metas de la descentralización, se ha trasladado a las estructuras sobre el terreno, a lo largo de la primera fase de la iniciativa de fortalecimiento de la gestión en 2000-2001, a personas encargadas de adoptar decisiones.



53. El PMA ha avanzado de forma notable en el logro de los objetivos de la descentralización, a pesar de los cambios de estrategia con respecto a los despachos regionales y del lento desarrollo de los sistemas y los mecanismos de apoyo. Las atribuciones operacionales y la toma de decisiones se han desplazado desde la Sede, y se están mejorando las herramientas de las que disponen las oficinas sobre el terreno. Los despachos regionales prestan ahora más apoyo directo y orientación a las oficinas en los países y están ayudando a dar más visibilidad local y regional al Programa. La Sede se dedica más a la orientación normativa y a la formulación de las políticas; las operaciones se han descentralizado de manera considerable y en otras funciones se mantiene una división viable del trabajo entre la Sede y las estructuras sobre el terreno.
54. Para mantener la eficacia y la rentabilidad de los despachos regionales trasladados al terreno se requerirán exámenes regulares y la voluntad de efectuar reajustes periódicos. La estructura, la dotación de personal y quizá la ubicación de los despachos tendrán que seguir adaptándose a los cambios en el trabajo y a las prioridades del PMA, así como a las necesidades de apoyo de las oficinas en los países. Tanto el personal como la Junta han de aceptar el cambio constante que aporta la flexibilidad.
55. Se necesitarán diversos análisis y mejoras para que la descentralización logre sus fines; el PMA tiene presente muchos de ellos y ya los está llevando a cabo. También hay retos que exigen la atención del personal directivo superior para que la iniciativa de descentralización cobre un nuevo impulso. Dos directores ejecutivos consecutivos han respaldado lo que es ahora una filosofía de gestión que debe aplicarse, mantenerse y mejorarse constantemente.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

AAP	(Presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
CAD	Costo de apoyo directo
CAI	Costo de apoyo indirecto
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
FCD	Departamento de Movilización de Fondos y de Comunicaciones
HR	Dirección de Recursos Humanos
HRC	Subdirección de Relaciones con el Personal
MAP	Sistema de gestión y evaluación de la actuación profesional
OD	Departamento de Operaciones
ODC	Despacho Regional para Oriente Medio, Asia Central y el Mediterráneo (El Cairo)
ODD	Despacho Regional para África Occidental (Dakar)
ODJ	Despacho Regional para África Meridional (Johannesburgo)
ODK	Despacho Regional África Oriental y Central (Kampala)
OED	Oficina del Director Ejecutivo
OEDP	Oficina de Evaluación de Resultados y Presentación de Informes
ONG	Organización no gubernamental
OU	Operación de urgencia
PSP	Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA

