

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 FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2003/5-B/1

25 septiembre 2003

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE EL EXAMEN DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS

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.

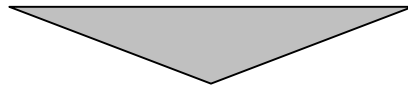
Director de la Oficina del Sr. G. Miller tel.: 00 44 20 7798-7136
Auditor Externo:

Auditor Principal: Sr. S. Kearney tel.: 066513-2772

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).



Proyecto de decisión*



La Junta toma nota del “Informe del Auditor Externo sobre el examen de la estrategia del Programa Mundial de Alimentos en materia de recursos humanos” (WFP/EB.3/2003/5-B/1).

* 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.



INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE EL EXAMEN DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS

Consta de:

Resumen	<i>(párrafos 1 a 7)</i>
Introducción	<i>(párrafos 8 a 14)</i>
Antecedentes	<i>(párrafos 15 a 20)</i>
El actual entorno operativo	<i>(párrafos 21 a 39)</i>
Elaboración de la nueva estrategia en materia de recursos humanos	<i>(párrafos 40 a 58)</i>
Conclusión	<i>(párrafos 59 a 61)</i>
Agradecimientos	<i>(párrafo 62)</i>



RESUMEN

1. La gestión efectiva de los recursos humanos es un elemento fundamental en la consecución de los objetivos del PMA. En el Plan Estratégico y Financiero del Programa se establece que los programas operacionales sólo pueden ejecutarse y las estrategias convenidas sólo pueden aplicarse si se movilizan suficientes recursos y si los costos se mantienen en un nivel mínimo. El personal del PMA tiene que trabajar en condiciones difíciles, especialmente en las operaciones de mayor magnitud y en las de urgencia, en las que se está centrando cada vez más la labor del Programa, lo cual produce cambios en la naturaleza de la financiación de los donantes y en sus requisitos.
2. La prestación de recursos humanos y la necesidad de efectuar las debidas consignaciones a fin de que se nombre y promueva efectivamente al personal básico de la Organización están planteando mayores dificultades que en el pasado. Si bien el PMA no se ha beneficiado anteriormente de un método integral e integrado desde el punto de vista estratégico para abordar la gestión de los recursos humanos, en 2002, la Dirección de Recursos Humanos del Programa emprendió un examen exhaustivo destinado a formular y establecer una nueva estrategia en materia de recursos humanos.
3. Así pues, parte de mi auditoría de 2002-2003 consistió en que el personal de mi equipo realizara un examen inicial de esta importante iniciativa y de los progresos alcanzados en el establecimiento de la nueva estrategia.
4. Esta tarea se llevó a cabo entre los meses de junio y agosto de 2003 y, gracias a la experiencia de las visitas efectuadas durante el bienio a las oficinas sobre el terreno, se examinó la documentación relativa a la aplicación de la estrategia en materia de recursos humanos; se entrevistó a personal clave en la esfera de los recursos humanos, encargado de la formulación de políticas y la supervisión de la ejecución; y se analizaron las estadísticas existentes en relación con la estrategia. Las conclusiones y recomendaciones de la auditoría resultantes de este examen se debatieron con el Director Ejecutivo y su personal.
5. El examen del personal de mi equipo reveló que la nueva estrategia se había formulado de manera exhaustiva, y que se estaba trabajando para aplicar nuevas disposiciones en 2004. Este enfoque obedecía a la voluntad de integrar tales novedades con las necesidades estratégicas del Programa, y de ofrecer al PMA una estrategia en materia de recursos humanos que fuera flexible, para poder adaptarse a los cambios, y el medio de lograr una gestión del personal de mejor calidad.
6. La nueva estrategia que se está desarrollando aborda importantes aspectos relacionados con la gestión de las personas en las operaciones del Programa. Pero cabe quizás seguir insistiendo en esos aspectos a fin de asegurarse de que las nuevas disposiciones provean al PMA de los medios necesarios para atender a los temas relativos a la dotación de personal teniendo en cuenta la evolución de su modelo operativo: por ejemplo, examinando las necesidades de dotación de personal en relación con la evaluación de las posibles soluciones alternativas, como una mayor contratación externa de actividades, o acuerdos de comprador/abastecedor que sustituyan la contratación de personal profesional.
7. A partir de las conclusiones del examen de auditoría, he formulado una serie de recomendaciones:
 - que el PMA considere las ventajas que presentaría identificar y publicar los costos de personal de forma completa y sistemática; y que determine si la configuración actual del sistema WINGS permite cubrir plenamente las necesidades de información, tanto actuales como futuras;



- que la Dirección de Recursos Humanos analice el impacto que tiene el nuevo sistema basado en las competencias sobre la clasificación de puestos del PMA; y que, como práctica de gestión financiera sólida, efectúe una evaluación de las consecuencias financieras de las nuevas disposiciones relativas a los recursos humanos, así como de otros aspectos de la nueva estrategia en materia de recursos humanos;
- que la Dirección de Recursos Humanos examine la función y nuevas responsabilidades de los coordinadores de dotación de personal a fin de cerciorarse de que estén en condiciones de apoyar plena y eficazmente un enfoque estratégico de la gestión de recursos, además de la gestión de los distintos miembros del personal y sus responsabilidades operacionales;
- que el PMA ponga el debido énfasis en el examen de los requisitos técnicos de nuevas herramientas electrónicas, de modo que las necesidades futuras puedan cubrirse integrarse con otras novedades relativas a los sistemas de manera eficaz en función de los costos; y
- que el PMA considere la conveniencia de adoptar otras medidas a fin de que, en toda disposición futura, se asegure la coherencia de las evaluaciones del desempeño del personal en toda la Organización.

INTRODUCCIÓN

Importancia primordial de los recursos humanos en el PMA

8. En la Declaración sobre el cometido del Programa Mundial de Alimentos se determina que las políticas y estrategias esenciales que rigen las actividades del Programa consisten en proporcionar ayuda alimentaria para:
 - salvar vidas humanas durante situaciones de urgencia así como las de los refugiados;
 - mejorar la nutrición y las condiciones de vida de las personas más vulnerables en los momentos críticos de su vida; y
 - contribuir a la creación de bienes y a promover la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres.
9. En el Plan Estratégico y Financiero del PMA se fija la orientación que seguirá el Programa, se describen las medidas necesarias para seguir esa orientación, y se proyecta cómo se financiarán tales medidas. En el actual Plan Estratégico y Financiero —aprobado por la Junta Ejecutiva en mayo de 2001— se expone la finalidad del Programa para el período 2002-2005, a saber, “lograr la excelencia en la prestación de asistencia alimentaria para permitir a todos los beneficiarios previstos de las actividades de socorro del PMA sobrevivir y mantener un estado nutricional adecuado, y propiciar cada año el desarrollo social y económico al menos de 30 millones de personas aquejadas por el hambre.” Esta finalidad se persigue mediante objetivos importantes de desarrollo (emprender actividades de desarrollo que permitan alimentar cada año, por lo menos, a 30 millones de personas afectadas por el hambre y la pobreza, seleccionadas para recibir asistencia); operaciones de urgencia (alimentar al 100% de la población afectada por el hambre a la que se presta asistencia en el marco de las operaciones de urgencia (OU) aprobadas); operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) (alimentar al 100% de la población afectada por el hambre, a la que se presta asistencia en el marco de las OPSR aprobadas anualmente); y operaciones especiales y actividades de apoyo. En el Plan Estratégico y Financiero se reconoce que los programas y las estrategias del PMA pueden ejecutarse y



aplicarse solamente si se movilizan los recursos suficientes y si los costos se mantienen a un nivel mínimo.

10. Los recursos necesarios para cumplir con este mandato básico comprenden tanto donaciones (en forma de financiación y de alimentos) como personal. Es incontrovertible que el personal del Programa es el medio vital por el que se realizan sus actividades. En su Plan Estratégico y Financiero para 2002-2003, el Programa definió 10 prioridades, que incluyeron prioridades esenciales respecto de la capacidad orgánica y los recursos, inclusive la creación de un nuevo perfil del personal, de modo que el PMA contara con personal dotado de las competencias y experiencia necesarias para cumplir con la Declaración sobre su cometido, que también pudiera ampliarse y contraerse de forma equilibrada, según lo requirieran las circunstancias.

La herencia del pasado y la justificación del cambio

11. El Programa Mundial de Alimentos opera en un entorno de trabajo complejo y a menudo imprevisible. El carácter imprevisible de la labor atenta contra la obtención y el mantenimiento de una dotación de personal eficiente y eficaz. Las actividades operacionales son variadas y están muy dispersas: las emergencias requieren una reacción y una intervención rápidas, en tanto que las operaciones prolongadas de socorro y recuperación constituyen actividades de mayor plazo de carácter más previsible. Por consiguiente, las necesidades en materia de dotación de personal y los aspectos relacionados con los recursos humanos son distintos según el tipo de operación de que se trate, y se ven afectados por la disponibilidad de fondos.
12. Si bien el principal recurso del PMA es su personal, cuya gestión afecta directamente a la capacidad del Programa de prestar ayuda a los países beneficiarios, hasta ahora el Programa no ha establecido una estrategia coherente, estructurada, completa y de alto nivel para administrar los recursos humanos, que haya sido examinada y aprobada por la Junta Ejecutiva.
13. En 2002, para solucionar este problema y habida cuenta del continuo cambio del número, ubicación y naturaleza de las operaciones del PMA —así como de los cambios que se prevé seguirán sufriendo la naturaleza de las emergencias, la base de financiación y la disponibilidad de nuevas tecnologías—, la Secretaría de la Dirección de Recursos Humanos emprendió un examen estratégico exhaustivo de la gestión de los recursos humanos. El fundamento del examen era el reconocimiento de que el Programa necesitaba disponer de un personal de tamaño y aptitudes adecuadas, que pudiera hacer frente a los retos que se planteaban a la Organización, y definir claramente las aptitudes y capacidades necesarias para llevar a cabo y apoyar la programación de la ayuda alimentaria en la actualidad y en el futuro. El examen tenía por objeto apoyar la integración entre las estrategias institucionales y de gestión de los recursos humanos del PMA, de modo que las segundas sustentaran a las primeras, y crear un marco de competencias en apoyo de las necesidades del personal.
14. A juzgar por la importancia que tiene la gestión de los recursos humanos para el cumplimiento de los objetivos del PMA, y del interés estratégico de estas cuestiones para el órgano rector, el personal de mi equipo llevó a cabo un examen de los progresos alcanzados por la Dirección de Recursos Humanos en la formulación de una estrategia en materia de recursos humanos para el Programa.



ANTECEDENTES

Examen interno de 1995

15. En 1995 se había constituido un grupo directivo interno a fin de recomendar un sistema de promoción de las perspectivas de carrera con el que se lograra un equilibrio entre las necesidades individuales de los miembros del personal en materia de perspectivas de carrera y las necesidades de la Organización en materia de fuerza de trabajo. Las recomendaciones del grupo directivo fueron las siguientes:
 - elaborar y poner en práctica un inventario de aptitudes, capacidades y experiencias de trabajo del personal del PMA en una base de datos que pudiera actualizarse y consultarse fácilmente;
 - introducir la dotación de personal estratégica, un planteamiento sistemático de la planificación de los recursos humanos a fin de cumplir los objetivos de la Organización;
 - capitalizar el personal existente habilitándolo y alentándolo a sacar el mayor provecho de sus capacidades a fin de mejorar continuamente y responder a los retos que plantean los cambios; y
 - fijar normas y establecer políticas, directrices y procedimientos administrativos claros para la gestión de los recursos humanos del PMA.
16. Ello condujo a la creación de perfiles de puestos genéricos y a una variedad de procedimientos y orientaciones presentadas como directrices. No obstante, no llegó a concretarse la introducción de un sistema de dotación de personal estratégico.
17. La Dirección de Recursos Humanos también creó un inventario de aptitudes, en el que se definían las aptitudes mínimas de cada miembro del personal. En ese momento, no estaba suficientemente perfeccionado para adaptar las aptitudes del personal a las necesidades de los distintos puestos.
18. En 1998, a fin de agilizar el proceso de contratación y a raíz de una evaluación anterior de las contrataciones, la Dirección de Recursos Humanos creó una serie de nóminas de personal profesional internacional. El objeto de ello fue facilitar un conjunto de candidatos previamente seleccionados, a los que la dirección del PMA pudiera recurrir para contratar personal cuando se autorizara cubrir vacantes mediante contratación externa.
19. Si bien estos cambios facilitaron la labor de la Dirección de Recursos Humanos, siguió siendo necesario un planteamiento integral de la gestión estratégica de los recursos humanos.

Examen de auditoría externa de 1999

20. Mis predecesores examinaron la gestión de los recursos humanos en el informe que presentaron sobre los estados financieros del Programa correspondientes a 1998-1999. En ese informe se examinaban los aspectos orgánicos, jurídicos y presupuestarios de la gestión del personal. Se llegaba a la conclusión de que si bien había cambiado la naturaleza de las operaciones del PMA, el complemento de dotación de personal y las restricciones financieras no habían sufrido cambio alguno, lo cual había afectado a la capacidad del PMA de reaccionar ante los cambios. Concretamente, destacaron que el proceso de nombramientos en su conjunto se había visto perturbado por las operaciones de urgencia, tales como la de Kosovo, Timor Leste y Angola, que se presentaron una inmediatamente después de la otra. Observaron que pese a la descentralización, la Dirección de Recursos Humanos había seguido interviniendo en la gestión diaria de los recursos, ya que tenía que



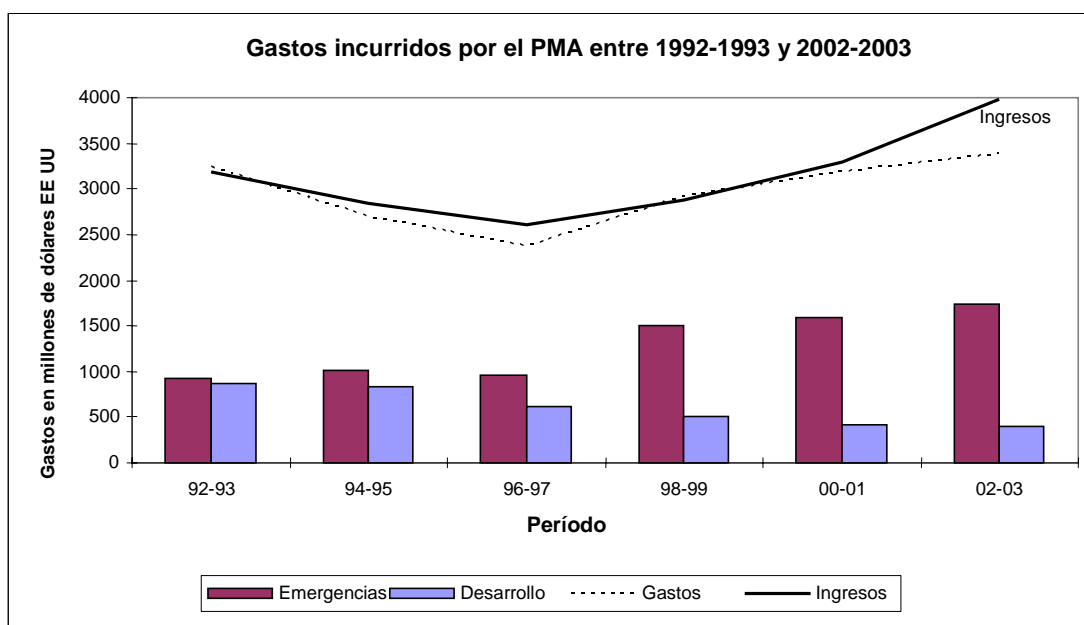
asumir parte de todo el volumen de trabajo vinculado con el personal internacional, por cuanto la alta tasa de nuevas emergencias creaba una necesidad casi permanente de traslado, despliegue o contratación de personal. Elogiaron la introducción de perfiles de puestos genéricos, pero observaron que no había justificación sólida alguna que respaldara la repartición de los costos de personal del PMA entre los costos de apoyo directo y los costos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP).

EL ACTUAL ENTORNO OPERATIVO

21. Actualmente, el PMA lleva a cabo la mayor parte de su labor con sus propios recursos de personal, incluidas la planificación, logística y entrega de la ayuda alimentaria. La distribución de la ayuda alimentaria dentro de los países beneficiarios suele llevarse a cabo junto con los asociados en la ejecución. El Programa ha concertado acuerdos con terceras partes, otras organizaciones de las Naciones Unidas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales para obtener recursos de personal adicionales, cuando lo requieren situaciones de urgencia de gran envergadura.

Cambio en la financiación y los requisitos de los donantes

22. El personal de mi equipo analizó los gastos por tipo de programa durante los últimos 10 años. Si bien no se ha producido ningún cambio radical en ese período en relación con los ingresos y los gastos, la financiación recibida para programas de desarrollo ha disminuido a un ritmo constante. En cambio, las cantidades recibidas para operaciones de urgencia, por ejemplo, han aumentado regularmente como proporción de los ingresos del PMA (véase el gráfico siguiente).



Fuente: Estados financieros comprobados anuales, salvo los datos correspondientes al bienio 2002-2003, que se basan en estados sin comprobar de 2002 y en una previsión para 2003.



23. A raíz de la continuación de esta tendencia, han evolucionado las demandas que se imponen al personal y los conocimientos que éste necesita para su labor. Dadas las circunstancias, el PMA tiene que contar con una estrategia en materia de recursos humanos que pueda responder a los cambios y ofrezca flexibilidad al tiempo que sigue dando el debido apoyo al personal.
24. La necesidad de flexibilidad y de un enfoque estratégico de la gestión de los recursos humanos —lo cual quedó más manifiesto por los cambios que sufrieron la naturaleza de los ingresos y las actividades del Programa en los últimos años—, se ve reforzada por cuanto la comunidad de donantes aporta fondos de manera voluntaria. El PMA no cuenta con un monto garantizado de fondos que permita apoyar fácilmente al personal básico en cuanto al establecimiento y la promoción de perspectivas de carrera a largo plazo, como sucede con las cuotas en otras organizaciones internacionales.

Disposiciones actuales relativas a la rendición de cuentas y la evaluación de las necesidades respecto de la dotación de personal

25. Actualmente, el PMA asigna una proporción de cada donación como tasa de costos de apoyo indirecto, que se utiliza para sufragar costos administrativos. El importe de dicha tasa lo fija la Junta Ejecutiva, y la tasa la aplica la Organización en el marco del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. En las oficinas en los países, el presupuesto AAP sigue una fórmula común conocida como 1, 2, 3, 55.000 dólares EE UU, que representa el costo estándar de un director en el país, dos oficiales nacionales y tres miembros del personal de servicios generales, más 55.000 dólares para gastos. Se trata de una fórmula estándar y no refleja el tamaño de las distintas oficinas o la magnitud de las operaciones llevadas a cabo en los países del caso. Los costos de personal que superan esta provisión se sufragan con cargo a los programas en tanto que costos de apoyo directo.
26. Los estados financieros comprobados no hacen distinción alguna entre los costos generales de personal y los costos por concepto de salarios a efectos de presentación de informes. El personal de mi equipo no pudo confirmar fácilmente, mediante el sistema WINGS, los costos totales que acarrearán para el Programa los recursos de personal, ya que la información registrada y disponible en WINGS —según su actual configuración— no revela todos los costos del personal nacional e internacional relacionados con los programas y los proyectos. Si bien puede disponerse por separado de los costos que supone el personal internacional del Programa (1.036 funcionarios, al 31 de diciembre de 2002) en el módulo “nómina” del sistema WINGS, la dirección en la Sede no puede obtener fácilmente los costos que supone el personal nacional (7.165 funcionarios, al 31 de diciembre de 2002) de manera completa o sistemática.
27. Si bien la información sobre los costos de personal financiados con cargo al presupuesto AAP puede obtenerse en WINGS, los costos de personal financiados con cargo a los costos de apoyo directo no pueden independizarse en el sistema actual sin realizar un análisis de las distintas transacciones. Por consiguiente, actualmente los directores no disponen de información completa sobre los costos de personal que entrañan los proyectos y programas para respaldar el proceso de adopción de decisiones, o facilitar una visión estratégica de la utilización y las necesidades de recursos.

Recomendación 1. **Recomiendo que el PMA considere las ventajas que plantearía identificar y publicar los costos de personal de manera completa y sistemática, y que determine si la configuración actual del sistema WINGS permite atender a las necesidades de información presentes y futuras.**



28. El sistema que se usa actualmente para prever las necesidades de personal de la Organización funciona de manera central, desde la Sede en Roma. A principios de cada año, la Dirección de Recursos Humanos, junto con otras direcciones del PMA, lleva a cabo un examen de las necesidades previstas para el año siguiente a fin de cubrir vacantes de puestos internacionales profesionales. Estas demandas a corto plazo se han evaluado y abordado ya sea mediante la redistribución del personal en funciones o mediante la contratación de nuevo personal. Hasta la fecha, este proceso no ha permitido tener en cuenta las necesidades a mediano y largo plazo de las distintas esferas funcionales, ni atender a las necesidades de personal de contratación local, aún cuando éste representa aproximadamente el 80% de todo el personal empleado.
29. La política que sigue actualmente el PMA consiste en conseguir los oficiales necesarios para sus actividades de urgencia entre el personal que cuenta con mayor experiencia a fin de que se organicen y ejecuten las operaciones tan rápida y eficazmente como sea posible. Ello supone determinar qué personal del PMA podría trasladarse de otros lugares y asignar a estas personas a destinos temporales por un período de hasta tres meses, en las etapas iniciales de una emergencia. Tales oficiales cuentan con el respaldo de consultores, que en principio trabajan junto con el personal en destinos temporales por un máximo de 11 meses. Tan pronto como las operaciones pasan a una fase de consolidación, se toman disposiciones respecto de una dotación de personal más permanente.
30. Como parte de su examen, el personal de mi equipo preparó un cuestionario de recolección de información destinado a todos los despachos regionales y oficinas en los países, a fin de definir las características generales del personal de las operaciones de mayor envergadura y las operaciones de desarrollo más significativas, al 31 de diciembre de 2002. Se recibieron 87 respuestas en total, de 96 cuestionarios repartidos, lo cual representa una cobertura de un 91% de los destinos sobre el terreno. Con los datos obtenidos se analizó el despliegue de la totalidad de los recursos de personal, información de la que no se disponía directamente en la Sede cuando se realizó la auditoría.
31. Del análisis de la información obtenida, se desprende que el PMA participó en seis operaciones de gran envergadura en el Afganistán, el Iraq, Etiopía, el Sudán, el África meridional y Angola. Estas operaciones ocuparon a aproximadamente la mitad de todo el personal del Programa en todas las categorías de personal.



Personal empleado en las seis operaciones de urgencia de mayor envergadura al 31 de diciembre de 2002, en relación con la cantidad total de personal empleado por el PMA en todo el mundo

	Afganistán	Iraq	Sudán	Etiopía	África meridional	Angola	TOTAL PARCIAL	TOTAL DE PERSONAL	
Personal internacional	44	37	40	32	123	43	319	1.036	30,79%
Personal nacional	929	764	406	308	591	377	3.375	7.165	47,10%
Consultores	38	6	9	4	46	5	108	170	63,53%
Otros (excluido el trabajo eventual)	13	0	0	1	68	1	83	209	39,71%
Total de personal	1.024	807	455	345	828	426	3.885	8.580	45,28%

Fuente: Respuestas de los directores en los países al cuestionario de auditoría de la Oficina de Auditoría Nacional (NAO), 2003.

32. Un análisis más exhaustivo de la información proporcionada por las oficinas sobre el terreno confirmó que los consultores desempeñan una función importante en estas operaciones, y representan alrededor del 25% del personal internacional profesional.
33. El personal empleado en países en donde hay proyectos de largo plazo era el siguiente:

Personal empleado en países con operaciones de desarrollo significativas al 31 de diciembre de 2002 en relación con la cantidad total de personal empleado por el PMA en todo el mundo

	Bangladesh	Camboya	Indonesia	Colombia	Haití	Honduras	TOTAL PARCIAL	TOTAL DE PERSONAL	
Personal internacional	12	11	13	3	4	3	46	1.036	4,44%
Personal nacional	128	124	57	37	27	33	406	7.165	5,67%
Consultores	0	3	0	0	3	0	6	170	3,53%
Otros (excluido el trabajo eventual)	3	0	0	2	9	0	14	209	6,70%
Total de personal	143	138	70	42	43	36	472	8.580	5,50%

Fuente: Respuestas de los directores en los países al cuestionario de auditoría de la Oficina de Auditoría Nacional (NAO), 2003.



34. En contraposición con las operaciones de urgencia, los proyectos a largo plazo brindan la posibilidad de lograr cierta estabilidad en materia de dotación de personal, si bien se trata de un número total de miembros del personal relativamente pequeño. El personal empleado en ambos tipos de operaciones guarda gran relación con los gastos totales que se efectúan en las respectivas esferas: un 45% de personal y un 45% de gastos en operaciones de gran envergadura, frente a un 5% de personal y un 6% de gastos en proyectos a largo plazo.
35. A medida que disminuye la financiación de los donantes para las operaciones de desarrollo a largo plazo, también se reduce la posibilidad de utilizar al personal empleado en esas operaciones como fuente de personal experimentado para emergencias. Al ir surgiendo nuevas situaciones de urgencia, es posible que el PMA se vea obligado a recurrir a personal experimentado de otras operaciones de urgencia, lo cual entraña riesgos para la gestión de esas otras emergencias.
36. Por lo tanto, se ha producido una reducción relativa de la magnitud de las operaciones del Programa que no son de urgencia y se ha reducido en medida correspondiente la base de actividades de otra índole, más estables, de las que pueden obtenerse los recursos de personal de urgencia y a las que puede asignarse al personal permanente a largo plazo. Dadas estas circunstancias, es importante que la estrategia en materia de recursos humanos atienda debidamente a esta falta de flexibilidad de los recursos de personal disponibles dentro de la Organización, así como a los cambios que sufren en el tiempo los distintos tipos de contrataciones de personal.

Contratación

37. Por lo tanto, a fin de cubrir las necesidades de recursos de personal, la práctica del Programa ha sido atender a las necesidades de los nuevos proyectos recurriendo al personal ya en servicio. Esta política de traslados depende en gran medida del principio de movilidad de todo el personal e inevitablemente plantea temas de continuidad de las funciones y puestos que quedan vacantes. Por consiguiente, como parte de su examen de auditoría, el personal de mi equipo procuró examinar la medida en que la estrategia en materia de recursos humanos aborda este aspecto fundamental.
38. Los procedimientos de contratación no han cambiado fundamentalmente con la nueva estrategia en materia de recursos humanos que se está aplicando actualmente. La Dirección de Recursos Humanos informó al personal de mi equipo de que el PMA utiliza un Comité de dotación de personal para llenar las vacantes de puestos internacionales con recursos internos. Cuando no se logra encontrar recursos internos, el Comité de dotación de personal puede autorizar a los directores de proyectos a que recurran a la contratación externa. La contratación externa suele consistir en aspirantes que han sido seleccionados previamente de nóminas de profesionales establecidas por la Dirección de Recursos Humanos. Esta Dirección manifestó que no suelen anunciarse los puestos fuera de la Organización, y que sólo se procede de esa forma en relación con puestos de gran categoría o ejecutivos, o bien con puestos técnicos determinados para los que no se establecen nóminas.
39. Durante los últimos cuatro años se ha producido un aumento muy significativo del número de personas empleadas por medio de contratos de servicios, lo cual refleja la magnitud del trabajo en distintas operaciones en todo el mundo. Desde 1998 se ha producido asimismo un aumento del 24% del número de miembros del personal de categoría profesional y de un 13% del personal de servicios generales. Los datos reunidos gracias al cuestionario de auditoría revelan la distribución del personal según el tipo de contrato.



Comparación de la cantidad de personal contratado entre 1998 y 2002

Total de personal en todo el mundo	31 de diciembre de 1998	31 de diciembre de 2002
Personal profesional internacional y oficiales profesionales subalternos	833	1.036
Servicios generales	1.083	1.225
Consultores	226	170
Contratos de servicios/duración limitada	260	4.730
Acuerdos de servicios especiales	2.262	1.210
Otros	310	209
Total	4.974	8.580

Fuente: Datos de la Cour de Comptes, 1999 y cuestionario de la NAO, 2003.

FORMULACIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS

40. En 2002 entró en funciones el nuevo Director Ejecutivo del Programa, quien determinó que iba a centrar sus esfuerzos en la promoción de los recursos humanos para que el PMA ocupara un lugar atractivo como empleador en el marco de las organizaciones internacionales y para que adquiriera la reputación de mejor organismo de las Naciones Unidas por lo que respecta al tratamiento que dispensa a su personal.
41. A mediados de 2002, la Dirección de Recursos Humanos del Programa emprendió un examen estratégico de la gestión de los recursos humanos, con tres objetivos generales:
- comprender los factores externos y orgánicos que pueden afectar a la capacidad del PMA de contratar, conservar y promover a personas con talento;
 - definir los principales retos que se plantean actualmente al Programa en relación con la gestión de los recursos humanos, y los que se plantearán en el futuro; y
 - elaborar un plan que permita hacer frente a tales retos de forma integrada; armonizar la gestión de los recursos humanos con el proceso de planificación estratégica del PMA y formular recomendaciones concretas para lograr un enfoque más estratégico de la gestión del personal.
42. Se admitió la necesidad de contar con una nueva estrategia en materia de recursos humanos y con las herramientas conexas, a fin de que el PMA pudiera satisfacer la demanda de sus donantes y beneficiarios en un entorno de cambio constante. Para ello era necesario asegurar que en cualquier tipo de operación, el PMA estaría en condiciones de disponer del número necesario de personas, dotadas de calificaciones apropiadas, en el lugar debido y en el momento debido. El examen de la Dirección de Recursos Humanos, cuya culminación está prevista para el 31 de diciembre de 2003, recibió la aprobación del comité directivo en agosto de 2002.



Principales retos y tareas

43. En el examen se definieron cuatro retos principales en materia de gestión de los recursos humanos, con los que se enfrenta el PMA:
- el tamaño, la naturaleza y la financiación cambiantes de las operaciones del Programa;
 - la necesidad de armonizar las características del personal con las necesidades de la Organización;
 - el objetivo de convertirse en un empleador de preferencia; y
 - la necesidad de demostrar o de medir los resultados.
44. En el marco de los procesos de contratación, conservación y promoción del personal, el examen definió tres esferas fundamentales para adaptar la práctica de gestión a las futuras necesidades de la Organización. En primer lugar, elaborar un marco de competencia para cada esfera y mejorar la selección del personal y la manera en que se abordan las fluctuaciones en la labor del Programa. En segundo lugar, mejorar el sistema de gestión del desempeño, colaborar en el proceso de ascensos y traslados y permitir a la Organización determinar qué miembros del personal destacan y quiénes tienen un desempeño inferior a la norma. Y, en tercer lugar, mejorar los procedimientos de dotación de personal y de contratación, permitir al PMA encontrar al personal adecuado en los momentos críticos de la contratación inicial y de los traslados.

Marco de competencias y perspectivas de carrera

45. En el examen realizado por la Dirección de Recursos Humanos se determinó la necesidad de establecer un marco de competencias aplicable a los perfiles de personal según esferas funcionales, definidas por la pericia técnica disponible en la Organización. Ello supone determinar las competencias necesarias para cada perfil de puesto respecto de los criterios de comportamiento a los que se debe ajustar el personal al cumplir con sus funciones. De la recopilación de la información y la formación de las competencias específicas se ha encargado la Comisión del Servicio Público del Canadá, organismo canadiense independiente, y los resultados se someterán a la aprobación de la Dirección de Recursos Humanos.
46. Cuando el personal de mi equipo estaba realizando el examen, la Dirección de Recursos Humanos no tenía indicación alguna de la manera en que este proceso iba a afectar a los perfiles de los distintos grados dentro de la Organización, ya que el proceso estaba aún en elaboración y el personal se volverá a evaluar de conformidad con sus competencias. La reclasificación de puestos en grados más altos traería aparejados costos adicionales al Programa. No obstante, la Dirección de Recursos Humanos es consciente del potencial de cambio de grado y ha conversado al respecto con los consultores del caso. Aún cuando los perfiles de los grados permanecen estables, la mayor insistencia en la promoción personal y las perspectivas de carrera en las organizaciones aporta beneficios que son sin duda reales, pero que frecuentemente se traducen en (y, para lograr éxito, pueden requerir) mayores recursos financieros, ya que aumentan las expectativas y mejoran las prácticas de gestión.

Recomendación 2. Recomiendo que la Dirección de Recursos Humanos analice el impacto que tendrá el sistema basado en las competencias sobre la clasificación de los puestos del PMA; y que, como práctica de gestión financiera sólida, lleve a cabo una evaluación de las consecuencias financieras de las nuevas disposiciones, así como de otros aspectos de la nueva estrategia en materia de recursos humanos.



47. La Dirección de Recursos Humanos ha observado que el PMA necesita mejorar su capacidad de coordinación funcional a fin de mantener una fuerza de trabajo estable a todos los niveles y en todos los lugares donde está presente el Programa. Se estima que ello hace necesario elaborar un proceso de dotación de personal y de contratación que permita a la Organización atender a las necesidades a largo plazo, además de mejorar su capacidad para cubrir vacantes rápidamente, mediante un proceso de dotación de personal más flexible.
48. A fin de lograrlo, en 2003 las direcciones del PMA nombraron a 12 Coordinadores de dotación de personal, todos ellos miembros superiores del personal, a quienes se les asignaron responsabilidades primordiales en sus respectivas esferas funcionales. Estos oficiales están encargados de coordinar las necesidades de personal internacional y hacer un seguimiento de los recursos de personal del Programa, al tiempo que logran armonizar los planes individuales de carrera del personal con las necesidades de la Organización. Para ello, recopilarán información de distintos funcionarios y de sus superiores, y presentarán planes de dotación de personal al Comité de dotación de personal. En la mayoría de los casos, estas tareas se sumarán a la labor que ya desempeñan en virtud de los puestos superiores que ocupan en sus respectivas secciones. Este comité examinará las necesidades de dotación de personal internacional en todo el PMA.
49. En el marco de estas nuevas disposiciones, la función de los coordinadores de dotación de personal será fundamental para aplicar satisfactoriamente un enfoque estratégico que integre las necesidades de promoción del personal y las necesidades de trabajo de la organización; sin duda que su función será de mucha exigencia.
50. Actualmente, la evaluación de las necesidades en materia de personal nacional se ha delegado a las regiones y países. La Dirección de Recursos Humanos espera que, con el tiempo, los Coordinadores en materia de dotación de personal intervengan en la identificación y promoción del personal local, en tanto que candidatos potenciales para puestos internacionales. Será importante asignar a los Coordinadores esta función ampliada si con la estrategia en materia de recursos humanos se quiere integrar de manera efectiva las necesidades del PMA tanto de personal internacional como nacional.

Recomendación 3. Recomiendo que la Dirección de Recursos Humanos examine la función y las responsabilidades adicionales de los coordinadores de dotación de personal a fin de cerciorarse de que tengan la capacidad de proporcionar un apoyo realmente eficaz a un enfoque estratégico de la gestión de recursos, además de asegurar la gestión de los distintos miembros del personal y sus responsabilidades operacionales.

Utilización del sistema WINGS para la contratación

51. En las fases iniciales de la elaboración de la nueva estrategia en materia de recursos humanos, el uso de los instrumentos electrónicos establecidos en WINGS se consideró una importante contribución al éxito de dicha estrategia. Se preveía que tales instrumentos, a saber, subsistemas vinculados con WINGS, se desarrollaran para ayudar a aplicar y supervisar aspectos clave de la estrategia. Ello incluiría, por ejemplo, poner en relación los antecedentes personales de los distintos miembros del personal con las competencias fundamentales y su evolución en el tiempo.
52. Aún no se han puesto en marcha planes para elaborar instrumentos electrónicos en el entorno de WINGS que apoyen esta labor ya que todavía no se ha mejorado el sistema. Se prevé facilitar estos instrumentos en el entorno de WINGS para que los directores y el personal autorizado puedan tener acceso a los datos. La Dirección de Recursos Humanos ha elaborado una base de datos en línea, integrada al sistema WINGS y a la que puede accederse en todo el mundo, para reunir información acerca de cada miembro del personal.



La intención es que esa información sea el fundamento de la base de datos sobre aptitudes, necesaria para aplicar gran parte de la estrategia en materia de recursos humanos.

Recomendación 4. Un uso adecuado del sistema WINGS puede influir muy favorablemente en la eficacia y eficiencia con que se apliquen la estrategia en materia de recursos humanos y las disposiciones sobre la gestión de los recursos del Programa. Recomiendo que el PMA insista especialmente en el examen de los requisitos técnicos de nuevos instrumentos electrónicos de modo que las necesidades futuras puedan integrarse con las novedades relativas a todo el sistema de una manera eficaz en función de los costos.

Gestión del desempeño

53. En el examen de la Dirección de Recursos Humanos se determinó la necesidad de contar con una metodología transparente y efectiva para la gestión y evaluación del desempeño del personal en relación con las competencias. A estos efectos se está elaborando un sistema informatizado, que apunta a la facilidad de uso y aplica categorías de desempeño al personal que se está evaluando, si bien aún no se ha terminado de preparar el marco de gestión del desempeño. El sistema se está ideando de forma que pueda determinarse quiénes son potenciales futuros dirigentes dentro de la Organización, y quiénes tienen un mal desempeño. Ello podría ayudar a los directores a determinar la escasez de aptitudes, y a los miembros del personal a hacer una revisión de sus aptitudes de cara a las perspectivas personales de carrera. La Dirección de Recursos Humanos tiene la intención de lanzar este sistema revisado de gestión del desempeño en 2004.

54. Según se determinó anteriormente en este examen, los nuevos sistemas tenían que proporcionar insumos objetivos y fiables para la adopción de decisiones en materia de recursos humanos, de modo que las decisiones sobre dotación de personal, ascensos y traslados se basaran en las virtudes de cada persona, en el marco de un proceso transparente. Actualmente, la Dirección de Recursos Humanos no tiene la intención de efectuar comparaciones de personal en esferas funcionales como medio de asegurar la coherencia de las evaluaciones, aunque seguirán manteniéndose las disposiciones actuales en cuanto al examen del desempeño técnico de los miembros del personal por parte de coordinadores técnicos o funcionales.

Recomendación 5. Resulta importante que el proceso de evaluación sea coherente y objetivo para ayudar al PMA a alcanzar su objetivo a largo plazo de excelencia de su personal; por lo tanto, recomiendo que el PMA considere la conveniencia de adoptar otras medidas que permitan asegurar la compatibilidad de las evaluaciones en toda la Organización, en el marco de cualquier otra disposición que se tome en el futuro.

Progresos y situación de la ejecución hasta la fecha

55. En el curso de la elaboración de la nueva estrategia, la Dirección de Recursos Humanos celebró consultas con las asociaciones de personal y con más de 350 miembros del personal de toda la Organización, en el marco de grupos de discusión y debates. Para lograr una coherencia en todo el Programa, la Dirección de Recursos Humanos tiene previsto llevar a cabo una prueba del sistema de competencias con otros 400 miembros del personal, antes de adoptarlo oficialmente. La finalidad de este enfoque de colaboración e inclusivo para definir las necesidades de la Organización y su personal es facilitar la gestión de la introducción de la nueva estrategia.

56. La ejecución de la nueva estrategia hará necesarios cambios significativos en la cultura del PMA, al intervenir más los directores y el personal en los asuntos relacionados con las perspectivas de carrera y la promoción que afectan a su vida laboral. La Dirección de Recursos Humanos ha publicado una serie de artículos en el boletín del personal para promover estos cambios. Se informó al personal de mi equipo de que, en septiembre de



2003, la Dirección de Recursos Humanos tenía la intención de crear un sitio Web general, que serviría de centro de coordinación para la nueva estrategia, y al que podría acceder el personal del PMA de todo el mundo.

57. La Dirección ha determinado que el costo que supone elaborar y ejecutar la estrategia será de aproximadamente 500.000 dólares EE UU, lo cual no incluye el tiempo empleado por el personal interno en la elaboración. La Dirección de Recursos Humanos prevé costos de funcionamiento adicionales (aparte de los gastos en que se incurre actualmente); en las presentaciones del presupuesto para 2004-2005 se han pedido tres puestos adicionales a estos efectos.
58. Durante las fases de diseño y ejecución de la estrategia en materia de recursos humanos, la Dirección de Recursos Humanos tuvo en cuenta el tema de los resultados que se preveía obtener de una aplicación eficaz de la estrategia en el PMA. Se informó al personal de mi equipo de que la Dirección estaba en pleno proceso de planificación de los efectos de la gestión basada en los resultados y los indicadores para el bienio 2004-2005. Ello incluiría algunos de los efectos previstos de la nueva estrategia. La Dirección de Recursos Humanos también indicó que se completaría oportunamente una evaluación de la ejecución de la nueva estrategia.

CONCLUSIÓN

59. Teniendo en cuenta que el PMA ha carecido de un enfoque estratégico claro e integral para abordar la gestión de los recursos de personal, la Dirección de Recursos Humanos ha hecho progresos para establecer un marco de mejora que permita abordar los asuntos relacionados con el personal de manera más amplia y coherente de lo que se ha logrado hasta el momento.
60. La nueva estrategia hace mayor hincapié en las mejores perspectivas de carrera, la gestión del desempeño y los procesos de contratación. Estos cambios se han introducido con miras a lograr un enfoque más integrado o completo de la gestión y asignación del personal.
61. En el Plan Estratégico del PMA correspondiente a 2002-2005 se establecía que por lo que respecta a la capacidad de recursos humanos, el Programa necesitaba una base de personal con las debidas aptitudes y experiencia y que pudiera ampliarse y contraerse en función de las necesidades. La nueva estrategia en materia de recursos humanos aborda aspectos importantes relacionados con la gestión de las operaciones del Programa. Sin embargo, cabe también seguir insistiendo en asegurarse de que las nuevas disposiciones brinden al PMA los medios necesarios para atender a las cuestiones de personal en el marco de su modelo operativo en evolución: por ejemplo, abordando las necesidades y requisitos de dotación de personal en relación con la evaluación de otras posibles soluciones, como el mayor recurso a la contratación externa o los acuerdos comprador/abastecedor, en lugar de la contratación personal profesional.

AGRADECIMIENTOS

62. Deseo expresar mi agradecimiento al Director Ejecutivo y al personal del Programa por la cooperación y asistencia que me han prestado en el curso de la auditoría.

Sir John Bourn
Interventor y Auditor General, Reino Unido
Auditor Externo

