

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 11-14 de febrero de 2002

ASUNTOS DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

Tema 9 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2002/9
29 enero 2002
ORIGINAL: INGLÉS

UN DECENIO DE CAMBIOS: RENOVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, 1992-2002

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 la funcionaria del PMA encargada de la coordinación del documento, que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, Oficina de la Directora Ejecutiva (OED): Sra. Z. Mesa tel.: 066513-2002

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).



ÍNDICE

| | Página |
|--|-----------|
| Resumen | 4 |
| Introducción | 8 |
| Capítulo I: El PMA — Los primeros años (1963–1992) | 9 |
| Las primeras tres décadas | 9 |
| El reto del sistema de gobierno: se pasa a ser una organización autónoma | 10 |
| Capítulo II: Desafíos y respuestas (1992–1995) | 12 |
| Desafíos y problemas, 1992–1993 | 12 |
| Cómo enfrentar los desafíos planteados | 14 |
| Centrarse en nuestra actividad básica: beneficiar a los pobres aquejados por el hambre | 15 |
| Centrarse en los países con mayores necesidades: | 16 |
| Destinar recursos a las mujeres | 17 |
| Programas integrados y más efectivos | 17 |
| Movilización de recursos | 18 |
| Creación de un cultura de gestión sólida | 18 |
| Adaptar la Organización a sus operaciones: perfeccionar la estructura | 19 |
| Establecimiento de controles financieros | 20 |
| Fortalecimiento de la obligación de rendir cuentas y de la supervisión | 21 |
| Capítulo III: Una visión de futuro amplia e integrada para el PMA (1996–1997) | 22 |
| Un balance de los logros hasta la fecha | 22 |
| Una visión de futuro amplia e integrada para el PMA | 22 |
| Poder efectivo en el terreno | 24 |
| Cómo manejar el proceso de cambio | 25 |
| Principios de gestión de los cambios | 26 |
| Capítulo IV: De la nueva visión de futuro a la transformación — Un proceso continuo (1997–2002) | 27 |
| Hacia la transformación | 27 |
| Pilar 1: Propósito, estrategias y políticas | 27 |
| Pilar 2: Programas | 31 |
| Pilar 3: Movilización de recursos e información pública | 35 |
| Pilar 4: Personal y dirección | 36 |
| Pilar 5: Diseño orgánico | 42 |
| Pilar 6: Sistemas, procesos y tecnología | 45 |
| Pilar 7: Rendición de cuentas y supervisión | 47 |
| Capítulo V: Reflexiones y desafíos pendientes | 49 |
| Reflexiones sobre el proceso de cambio | 49 |
| Desafíos pendientes en el proceso del cambio | 50 |
| Requisitos previos para tener éxito | 54 |
| Bibliografía | 56 |
| Lista de siglas | 58 |



Resumen

Introducción

Durante los últimos diez años, el PMA ha realizado un extraordinario proceso de transformación, que sigue en curso.

Con este documento se aspira a presentar a los miembros de la Junta Ejecutiva, la dirección y el personal una descripción del proceso de transformación efectuado entre 1992 y 2002 y un resumen de las principales dificultades aún por enfrentar.

De hecho, el documento es en sí parte intrínseca del proceso de cambio del PMA, y un elemento clave para que el PMA haga un balance de la labor realizada y evalúe los desafíos pendientes. Su intención es describir no sólo los cambios que se han producido sino también las razones por las que fue necesario efectuarlos y las que han fundamentado determinadas decisiones.

El documento se centra en la manera en que el PMA ha promovido su *capacidad* de ejecutar programas para las personas aquejadas por la pobreza y el hambre, y *no* en los logros obtenidos en la atención a estas personas.

El PMA: los primeros años (1963–1992)

El PMA dio comienzo a sus operaciones en enero de 1963 en tanto que programa experimental y multilateral, de tres años de duración, destinado a movilizar y distribuir excedentes de alimentos.

El PMA fue constituido gracias al esfuerzo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y las Naciones Unidas. En los primeros años del PMA, la FAO tuvo gran influencia en el funcionamiento del Programa. En los años ochenta se produjo una tensión entre la FAO y el PMA por lo que respecta a la función, el sistema de gobierno y la gestión del PMA. En enero de 1992 entraron en vigor nuevas disposiciones institucionales, y ambas organizaciones prepararon el terreno para los cambios internos que empezaron a introducirse en 1992 y 1993, y los hicieron posibles.

Las operaciones del PMA aumentaron de forma constante en sus primeros 30 años de existencia. Se siguió centrando la atención fundamentalmente en el desarrollo; la participación en situaciones de urgencia era limitada, pero iba en aumento. No obstante, en el período 1990-1992, la situación cambió radicalmente. Empezaron a mermar los recursos para la cartera de desarrollo, en tanto que la financiación para situaciones de urgencia aumentaba de manera significativa.

Desafíos y respuestas (1992–1995)

En abril de 1992, la Sra. Catherine Bertini pasó a ocupar el cargo de Directora Ejecutiva del PMA. Se le planteó inmediatamente una situación paradójica.

Por un lado, el PMA llevaba a cabo importantes programas humanitarios y de desarrollo. Se reconocía al PMA como un importante actor en la respuesta proporcionada por las Naciones



Unidas a situaciones de urgencia. Se había convertido en una gran organización, con 82 oficinas sobre el terreno. Había adquirido una buena reputación entre la comunidad internacional y los donantes, y había logrado una sólida relación de trabajo con muchos organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Por otro lado, el PMA se enfrentaba a importantes dificultades tanto externa como internamente.

Desde el punto de vista externo, seguía aumentando la financiación para situaciones de urgencia en tanto que los problemas humanitarios se volvían mucho más complejos y apremiantes, y parecía correr peligro la base tradicional de movilización de recursos del PMA para el desarrollo.

Desde el punto de vista interno, el PMA se enfrentaba a graves problemas orgánicos, característicos de toda organización en rápido crecimiento y que cambia de manera significativa la naturaleza de sus actividades en muy poco tiempo.

Entre 1992 y 1993, la Directora Ejecutiva promovió un diálogo entre los Estados Miembros, la dirección y el personal sobre las distintas maneras en que podría fortalecerse el PMA. Se realizaron una serie de estudios, auditorías y evaluaciones que, en conjunto, proporcionaron un examen orgánico completo.

Las primeras iniciativas de cambio fueron las siguientes:

- seleccionar como beneficiarios a los pobres aquejados por el hambre;
- ejecutar programas integrados y más efectivos;
- movilizar recursos;
- crear una cultura de gestión más sólida;
- lograr compatibilidad entre la organización y sus operaciones;
- establecer controles financieros; y
- reforzar la rendición de cuentas y la supervisión.

En búsqueda de una visión de futuro amplia e integrada para el PMA (1996-1997)

A fines de 1995, la Directora Ejecutiva decidió empezar a examinar los logros alcanzados hasta la fecha. A continuación, puso en marcha un programa ampliado de cambios, basado en las ideas y sugerencias resultantes de ese examen: un proceso más completo, integral y a largo plazo que permitiera una transformación gradual pero fundamental del funcionamiento de la organización.

En julio de 1996, anunció una nueva visión de futuro de la organización. El PMA debía convertirse en una organización mucho más estratégica, capaz de dar una respuesta rápida y flexible a las situaciones más apremiantes y de integrar los programas de urgencia, recuperación y desarrollo. Se produciría un cambio de la propia cultura de la organización, y un PMA transformado pondría énfasis en los siguientes aspectos orgánicos:

- dar un lugar central a las actividades sobre el terreno;
- reflexionar de manera estratégica;
- dejar que la dirección dirija;
- flexibilidad y capacidad de adaptación;



- comunicación;
- trabajo en equipo; y
- liderazgo.

Esta nueva visión de futuro se basaba en la labor realizada y en las iniciativas de cambio emprendidas desde 1992, integrándolas en su totalidad.

De la nueva visión a la transformación: un proceso continuo (1997–2002)

En el curso de los siguientes cinco años se pusieron en práctica una gran variedad de iniciativas. Al hacer referencia a ellas en el presente documento se hablará de los siete “pilares del cambio”:

- propósito, estrategias y políticas;
- programas;
- movilización de recursos e información pública;
- personal y dirección;
- diseño orgánico;
- sistemas, procesos y tecnología; y
- rendición de cuentas y supervisión.

Reflexiones y desafíos pendientes

Durante la última década, el PMA ha atravesado un período de grandes cambios. La dirección estima que lo que se ha invertido en el proceso de transformación ya ha producido resultados significativos en materia de capacidad de respuesta de la organización y eficacia de la gestión. Sin embargo, admite la posibilidad de que muchos de los resultados del proceso de cambio se manifiesten únicamente a largo plazo.

El PMA ha definido una serie de desafíos que se plantean en relación con la *gestión*, a los que deberá prestarse especial atención en el futuro próximo:

- perfeccionar los sistemas de movilización de recursos y de financiación a largo plazo;
- seguir potenciando distintas funciones y manteniendo la cohesión;
- lograr un buen desempeño de las nuevas funciones en la Sede;
- mantener la atención centrada en el personal y la dirección;
- integrar una reflexión basada en los resultados;
- fortalecer la función de promoción del PMA;
- fortalecer la base de conocimientos acerca de las personas aquejadas por el hambre y la pobreza; y
- mantener el impulso del cambio.

El PMA ha estado a la vanguardia de la reforma dentro del sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad internacional. Estas reformas han mantenido a la organización en efervescencia y han permitido al PMA enfrentar los retos cada vez mayores que plantea la alimentación de los pobres que padecen hambre.





INTRODUCCIÓN

1. Durante los últimos diez años, el PMA ha efectuado un extraordinario proceso de transformación, que continúa hasta hoy en día. Tal como observó un grupo de directores del PMA en los países en 1996, “el telón de fondo de todas nuestras carreras es el cambio constante. No cesará y no puede evitarse. Para que la organización y las personas que la integran prosperen debemos prepararnos para el cambio y aceptarlo”¹.
2. En este documento se ofrece una breve reseña del proceso de cambio que se ha producido en los diez años transcurridos entre 1992 y 2002, así como un resumen de las principales dificultades que aún deben enfrentarse. La atención se centra en la manera en que el PMA ha promovido su *capacidad* de ofrecer programas para quienes padecen pobreza y hambre. En el documento *no* se describen los logros obtenidos por el PMA en la atención a estas personas, que quedan documentados en muchos otros documentos². En los últimos diez años, el PMA no ha descuidado nunca el propósito general del programa de transformación, esto es, crear una organización más sólida, capaz de ofrecer programas más efectivos que atiendan a los pobres que sufren hambre.
3. De hecho, este documento es en sí parte intrínseca del proceso de cambio y un elemento clave para que el PMA logre hacer un balance de la labor realizada y evalúe las dificultades que aún debe afrontar. Su intención es describir no sólo los cambios que se han producido sino también las razones por las que fue necesario efectuarlos, y las que han fundamentado determinadas decisiones.
4. El documento se divide en cinco capítulos:
 - En el Capítulo I, *El PMA: los primeros años (1963–1992)*, se hace una breve reseña histórica del PMA antes de 1992.
 - En el Capítulo II, *Desafíos y respuestas (1992–1995)*, se describen los desafíos y problemas con que se enfrentó el PMA en 1992, y se exponen las primeras iniciativas emprendidas por la Directora Ejecutiva a fin de fortalecer el Programa.
 - En el Capítulo III, *Una visión de futuro amplia e integrada para el PMA (1996-1997)*, se describe la visión de futuro del PMA anunciada por la Directora Ejecutiva en 1996 y el marco del posterior proceso de cambio.
 - En el Capítulo IV, *De la visión de futuro a la transformación: un proceso continuo (1997–2002)*, se describe cómo se pusieron en práctica las principales iniciativas de cambio entre 1997 y 2001.
 - En el Capítulo V, *Reflexiones y desafíos pendientes*, se sacan algunas conclusiones provisionales de las experiencias de los últimos diez años y se describen las principales dificultades que el PMA aún debe afrontar.

¹ Consulta oficiosa, Abidján (Côte d’Ivoire), mayo de 1996.

² Esta información puede encontrarse en los informes anuales del PMA, en los planes estratégicos y financieros bienales y en otros documentos.



CAPÍTULO I: EL PMA — LOS PRIMEROS AÑOS (1963–1992)

Las primeras tres décadas

5. El PMA fue establecido oficialmente en 196³ por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia de la FAO. Comenzó sus operaciones en enero de 1963, como un programa experimental y multilateral, de tres años de duración, destinado a movilizar y distribuir excedentes de alimentos⁴. En 1965 se tomaron disposiciones a largo plazo respecto del PMA, y se acordó que continuara trabajando “mientras sea posible y conveniente proporcionar ayuda alimentaria de carácter multilateral”⁵. Se puso al Programa bajo el gobierno del Comité Intergubernamental; la mitad de cuyos miembros fueron elegidos por el Consejo de la FAO y la otra mitad por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).
6. En estrecho contacto con la FAO, el trabajo del PMA en los años sesenta y setenta se centró fundamentalmente en los programas de desarrollo. En un primer momento, suministró “alimentos para su distribución gratuita”, en apoyo de proyectos destinados a promover los recursos humanos en esferas tales como la alimentación escolar y la alimentación de grupos beneficiarios especialmente vulnerables. Más tarde, mediante las actividades de alimentos por trabajo compensó a los trabajadores por dedicarse a crear o preservar importantes bienes de desarrollo para una comunidad, región o nación.
7. En la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 se intensificó la función del PMA. Se aprobaron una serie de resoluciones de política relativas a la ayuda alimentaria, y se instó a los donantes a que encauzaran una proporción más importante de ayuda alimentaria por vía del PMA. La Conferencia instó también a que el órgano rector original del PMA se reconstituyera en el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA), un órgano mundial multilateral encargado de examinar estrategias y políticas en la esfera de la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria⁶. Tanto la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) como el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria dieron gran ímpetu al crecimiento de los recursos y programas del PMA.
8. Las operaciones del PMA se incrementaron de manera constante durante la mayor parte de los años ochenta. Hasta 1991, los esfuerzos se siguieron centrando primordialmente en el desarrollo, en tanto que la participación en situaciones de urgencia si bien era limitada iba en aumento. No obstante, en el período de 1990-1992, la situación cambió radicalmente al aumentar de manera significativa la financiación para emergencias. En 1990, la cartera

³ Resolución 1714 (xvi) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 19 de diciembre de 1961; resolución 1/61 de la Conferencia de la FAO.

⁴ La justificación de la fundación de la organización fue que “el aprovechamiento eficaz de los excedentes alimentarios disponibles constituye un medio provisional de aliviar el hambre y la desnutrición a los pueblos que padecen deficiencias alimentarias, particularmente a los países poco desarrollados, y de ayudar a estos países a fomentar su desarrollo económico” (Resolución 1714 (xvi) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1961; resolución 1/61 de la Conferencia de la FAO).

⁵ Continuación del Programa Mundial de Alimentos, resolución 2095 (xx) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1965.

⁶ El CPA pasó a ser la Junta Ejecutiva en 1996.



de desarrollo absorbía aproximadamente el 70% de los recursos del PMA; en 1992, este porcentaje había disminuido al 40%⁷.

9. Al mismo tiempo, cambiaba la naturaleza de las operaciones de urgencia del PMA. Antes de ese período, las intervenciones respondían en general bien a desastres naturales como sequías, inundaciones o huracanes, o bien a situaciones de refugiados y guerra civil⁸. Entre 1990 y 1992, las operaciones empezaron a responder a emergencias mucho más complejas, que provocaban desplazamientos en masa de refugiados y de personas desplazadas en el interior del país (PDI).
10. Otra importante novedad fue la creación de una nueva categoría de socorro por parte del CPA, a saber, las operaciones para situaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas (OPR). Esta categoría ayudó a que los donantes aumentaran sus asignaciones y a que se ampliaran los programas del PMA en esa esfera.
11. Las necesidades de los refugiados y las PDI hicieron que el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) forjaran una nueva asociación. Con ello, los dos organismos establecieron una clara división de trabajo en cuanto a la provisión de alimentos y la asistencia no alimentaria⁹.
12. Con el tiempo, el PMA empezó a trabajar cada vez más con la OACNUR y otros organismos, especialmente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y diversas ONG¹⁰.

El reto del sistema de gobierno: se pasa a ser una organización autónoma

13. El PMA fue constituido gracias al esfuerzo conjunto de la FAO y las Naciones Unidas; el Director Ejecutivo del PMA ha sido siempre nombrado conjuntamente por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO. En los primeros años, el Secretario General era casi un “padre ausente” en tanto que el Director General tenía una función primordial en el funcionamiento del PMA. Gran parte del personal de los primeros años del PMA procedía de la FAO¹¹. La FAO proporcionaba apoyo financiero, administrativo y de personal¹², y el PMA se administraba según los reglamentos administrativos y del personal de la FAO. El Director General de la FAO aprobaba todas las principales operaciones de urgencia y ratificaba los estados financieros del PMA.
14. En los años ochenta, la evolución y ampliación de los programas del PMA crearon tensiones entre la FAO y el PMA respecto de la función, el sistema de gobierno y la gestión del PMA. En los noventa, los Estados Miembros empezaron a considerar que el PMA ya estaba bien establecido y que tenía programas suficientemente importantes como para constituirse en una organización autónoma, conservando su calidad de programa

⁷ Esta tendencia continuó, y en el período de 1994–1995 apenas representó el 30%.

⁸ Por ejemplo, Biafra, Bangladesh y Camboya.

⁹ El primer Memorando de Entendimiento entre el PMA y la OACNUR se elaboró en 1985. A este acuerdo se le introdujeron considerables mejoras con el posterior Memorando de 1994.

¹⁰ Además de los asociados tradicionales, a saber, la FAO, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO).

¹¹ El primer Director Ejecutivo fue luego Director General de la FAO.

¹² Con reembolso de costos.



conjunto de la FAO y las Naciones Unidas, pero con una identidad institucional bien definida.

15. En las negociaciones necesarias para que el PMA se estableciera como una organización autónoma — que tomaron varios años — intervinieron el CPA, la FAO y las Naciones Unidas. En 1991, se establecieron nuevas disposiciones institucionales, que obtuvieron fuerza legal en enero de 1992. Estos cambios se consagraron en un nuevo conjunto de textos básicos, a saber, las Normas Generales y el Reglamento Financiero. El CPA se definió claramente como el órgano rector del PMA con supervisión plena del Programa¹³, y sus integrantes pasaron de 30 a 42. Se acordó oficialmente que la Sede del PMA se constituyera en Roma, y se elaboró un acuerdo relativo a la Sede con el Gobierno italiano¹⁴. El CPA concedió al Director Ejecutivo del PMA total responsabilidad respecto de las operaciones y la administración del PMA¹⁵.
16. Al 1° de enero de 1992 se habían resuelto los obstáculos constitucionales, gracias en gran parte a los incansables esfuerzos realizados durante varios años por James Ingram, Director Ejecutivo de 1982 a 1992. Gran parte de su período de servicio se vio dominado por problemas relacionados con el sistema de gobierno, que exigían mucha dedicación, en un momento en que se planteaban cada vez más retos programáticos y de gestión al PMA. Como dijo su sucesora cuando se entregó al Sr. Ingram el premio Alimentos para la vida en el año 2000, “sin su dedicación y tesón, el PMA no sería hoy el organismo efectivo e independiente que es”¹⁶.
17. La resolución del reto que planteó el sistema de gobierno no sólo preparó el terreno para los cambios internos que se iniciaron en el período 1992-1993, sino que también hizo posible que estos cambios se produjeran. Si el PMA no se hubiera convertido en una institución autónoma¹⁷, con responsabilidades claramente separadas de las de la FAO, nunca se habrían podido llevar a cabo los cambios orgánicos del PMA posteriores a 1992. Como se señaló posteriormente en un informe de evaluación de los donantes: “Fue sólo en 1992, cuando entraron en vigor las Normas Generales y el Reglamento Financiero revisados, que el PMA obtuvo la total autonomía administrativa de su personal y finanzas con respecto a la FAO”¹⁸.

¹³ El presupuesto administrativo y de apoyo a los programas del PMA (AAP) y los estados financieros siguen siendo examinados por dos órganos: el Comité de Finanzas de la FAO y la Comisión Consultiva de las Naciones Unidas en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP); ambos órganos prestan servicios de asesoramiento al órgano rector del PMA.

¹⁴ Este acuerdo se firmó oficialmente unos años más tarde, en 1994.

¹⁵ Existen ciertas restricciones residuales. Por ejemplo, las operaciones de urgencia cuyo valor en alimentos supere los 3 millones de dólares siguen teniendo que ser aprobadas *conjuntamente* por el Director General de la FAO y la Directora Ejecutiva.

¹⁶ Declaración de Catherine Bertini del 19 de octubre de 2000.

¹⁷ Hasta 1998, el PMA estaba representado sobre el terreno por el PNUD; aún no se ha completado el proceso de transferencia de las funciones de personal del PNUD al PMA, por lo que se refiere al personal del PMA contratado localmente.

¹⁸ Evaluación del Programa Mundial de Alimentos, 1994. Encargada por los gobiernos del Canadá, Noruega y los Países Bajos y llamada, pues, “evaluación tripartita”. No obstante, siguen habiendo vestigios del viejo sistema: por ejemplo, el PMA aún basa su reglamento del personal en el código de la FAO.



CAPÍTULO II: DESAFÍOS Y RESPUESTAS (1992–1995)

Desafíos y problemas, 1992-1993

18. En abril de 1992, la Sra. Catherine Bertini pasó a ser la Directora Ejecutiva del PMA. Inmediatamente tuvo que enfrentarse a una situación paradójica.
19. Por un lado, el PMA estaba realizando importantes programas humanitarios y de desarrollo, y sus operaciones de transporte y logística recibían numerosos elogios¹⁹. Se veía al Programa como un importante actor en la respuesta de las Naciones Unidas a las situaciones de urgencia. Se había convertido en una organización grande, con 82 oficinas sobre el terreno²⁰. Había adquirido buena reputación en la comunidad internacional y entre los donantes, y mantenía relaciones de trabajo sólidas con muchos de los organismos de las Naciones Unidas y ONG.
20. Por otro lado, el PMA se enfrentaba a importantes desafíos tanto externos como internos.

Desafíos externos

21. En 1992 se destinaba como mínimo el 60% de los recursos del PMA a las emergencias, y los donantes estaban cada vez más interesados en apoyar las intervenciones del PMA en tales situaciones. Los problemas humanitarios se estaban volviendo mucho más complejos y apremiantes, en un contexto de guerras civiles, desplazamientos masivos de la población y operaciones transfronterizas, que exigían mecanismos de coordinación más elaborados.
22. Además, los conflictos civiles y los trastornos económicos resultantes de la disolución de estados en la ex Unión Soviética y en los Balcanes, en la etapa posterior a la Guerra Fría, aumentó la demanda de ayuda alimentaria en una región que antes no la necesitaba. Al mismo tiempo aumentaban las situaciones de urgencia en otras partes del mundo, como Iraq y Somalia.
23. Complicó más la situación la falta de certeza con respecto al impacto de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales en los excedentes de productos básicos agrícolas. Ya no podía darse por sentado que se contaría indefinidamente con los ingentes excedentes alimentarios del pasado, lo cual creaba inseguridad respecto de la cantidad de ayuda alimentaria de que podría disponer el PMA. Durante este período, los recursos para el desarrollo estaban disminuyendo en todo el mundo, y algunos donantes comenzaron a poner en duda la validez de la ayuda alimentaria como recurso para el desarrollo.
24. Todos estos factores ejercieron gran presión sobre la ayuda alimentaria disponible para los programas de desarrollo, que habían sido el elemento básico de las actividades del PMA desde sus inicios hasta fines de los años ochenta. Además, estos cambios parecían estar amenazando la base tradicional de movilización de recursos del PMA.

¹⁹ El Proyecto Nórdico recomendó en 1990 que se designara oficialmente al PMA como el organismo de las Naciones Unidas con responsabilidad primordial en materia de logística y transporte tanto por lo que respecta a los alimentos como a los artículos no alimentarios, incluida la asistencia a los países para que desarrollaran sus propios servicios de transporte.

²⁰ Según el informe anual de 1991, el PMA contaba con 82 oficinas sobre el terreno que ejecutaban programas en 92 países.



Desafíos internos

25. El PMA se enfrentaba asimismo a importantes retos internos. Se combinaron distintos elementos que plantearon a la organización importantes desafíos: el paso rápido de programas de desarrollo de evolución relativamente lenta a complejas y dinámicas operaciones de socorro, el impresionante aumento de las actividades de urgencia y un aumento significativo²¹ del personal.
26. En el período de 1992–1993, los directivos principales definieron los primordiales sectores de preocupación para el PMA:
- Había una distribución demasiado magra de los recursos de desarrollo, y el Programa no lograba dirigir sus programas a los países y los grupos de población más necesitados.
 - Dado que el PMA debía su origen al traslado de excedentes alimentarios a países en desarrollo, el transporte de alimentos constituía la base de la labor del PMA, lo cual quedaba reflejado en la insistencia que se solía hacer en su cultura y sistemas. El PMA tendía a definir su éxito en función del volumen de alimentos entregados en lugar de la cantidad de personas alimentadas.
 - Si bien las situaciones de urgencia representaban el 60% de los programas del PMA, la estructura de la organización se había dirigido al desarrollo, y el PMA seguía dedicando la mayor parte de sus recursos humanos a la programación para el desarrollo.
 - Debido a la transición hacia emergencias complejas, gran parte de los directores y el personal no estaban debidamente equipados para responder “a las carreras” a las emergencias. Les faltaba la experiencia y los conocimientos necesarios para hacer frente a emergencias complejas y medidas de coordinación más elaboradas²².
 - La preparación y la situación familiar de muchos directores y miembros del personal no siempre se adaptaban al trabajo en situaciones de emergencia. Muchos habían decidido integrar la organización porque querían trabajar en un organismo de desarrollo, y el pasaje de los programas de desarrollo a los de urgencia se produjo casi por accidente.
 - Los sistemas de dotación de recursos para los programas no eran adecuados. Debido a ello, resultaba difícil definir y cubrir las necesidades de efectivo del PMA, como el transporte, la gestión y los gastos administrativos, así como planificar por adelantado.
 - Los directores sobre el terreno eran fundamentalmente asesores del gobierno y estaban bajo la supervisión del PNUD. En la Sede, los directores eran fundamentalmente administradores, y se concentraban en la gestión de los alimentos en lugar de la gestión de las personas.
 - Se produjo una división importante, casi una brecha cultural, entre la Sede y el terreno. La comunicación entre ambos era muy escasa; se producían malentendidos con demasiada frecuencia y la autoridad para adoptar decisiones estaba centralizada en la

²¹ El personal aumentó un 21% entre 1989 y 1992. Si se incluye al personal temporal contratado para las operaciones de urgencia, el aumento se situó casi en un 50%.

²² Después de la Guerra del Golfo fue evidente que los directores tenían que estar en condiciones de atender operaciones de urgencia muy complejas, con mecanismos de coordinación cada vez más elaborados. Este desafío exigía mayores dotes de mando y de negociación, así como una cabal comprensión de la función del PMA y las necesidades de ayuda alimentaria en un determinado país.



- Sede. Muy pocos funcionarios superiores de la Sede pensaban siquiera en ir al terreno, y poco personal de campo tenía la oportunidad de trabajar en la Sede.
- Las oficinas tanto de la Sede como del terreno estaban, por lo general, en malas condiciones, y el personal carecía de herramientas básicas como una computadora y los sistemas de correo electrónico necesarios para su labor.
 - Los sistemas de presupuestación, gestión financiera, gestión de los recursos humanos e información eran anticuados, complicados e inadecuados. El PMA no contaba con procedimientos administrativos acelerados para las situaciones de urgencia con que se enfrentaba; en una oportunidad, la Directora Ejecutiva llegó a anunciar que el PMA adolecía de controles financieros inaceptables e inadecuados.
 - Los mecanismos de presentación de informes y de rendición de cuentas eran deficientes, y los regímenes de auditoría y de evaluación no resultaban particularmente eficaces.
 - Pese al tamaño de sus programas, el PMA era una de las organizaciones menos conocidas del sistema de las Naciones Unidas, especialmente por la opinión pública de los países donantes.
 - A pesar de los esfuerzos iniciales, no bastaba la cooperación y coordinación mantenidas con otras organizaciones de las Naciones Unidas²³.
27. Cuando el personal directivo definió estos problemas no estaba siendo crítico con respecto al pasado. Consideraba que estos problemas eran los desafíos clásicos, casi inevitables, que debía enfrentar una organización que había crecido rápidamente y cambiado de manera significativa la naturaleza de sus actividades en muy poco tiempo.
28. Dado que las energías de la dirección ya no estaban absorbidas en su totalidad por cuestiones relacionadas con el sistema de gobierno, era ahora posible que los directivos principales se centraran en los problemas indicados más arriba.

Cómo enfrentar los desafíos planteados

29. En noviembre de 1992, en una de sus primeras declaraciones de política importantes ante al CPA²⁴, la Directora Ejecutiva enumeró algunos de los principales retos con que se enfrentaba el PMA. Recalcó la necesidad de que el PMA se centrara en los beneficiarios, es decir, las personas pobres y con hambre. Describió el desafío que suponía suministrar alimentos esenciales para la supervivencia en situaciones de emergencia y tener que velar por la seguridad del personal y de los alimentos sobre el terreno. Insistió en la necesidad de fortalecer las actividades de desarrollo en el marco de la creación de comunidades autosuficientes, y de integrar los programas de ayuda alimentaria del PMA en las prioridades de desarrollo nacionales. Se comprometió a fortalecer la gestión interna del PMA, insistiendo especialmente en la adopción de decisiones, la delegación, la rendición de cuentas y la comunicación.
30. La Directora Ejecutiva logró que los Estados Miembros, los directores y el personal entablaran un diálogo sobre las distintas maneras en que podría fortalecerse el PMA. En una nueva era de sistema de gobierno, se consultaba continuamente a los Estados

²³ Por ejemplo, faltaba una cooperación estrecha entre las tres organizaciones de las Naciones Unidas relacionadas con los alimentos con sede en Roma, a saber, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PMA.

²⁴ Declaración de la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos al Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CFA: 34/3, 4 de noviembre de 1992).



Miembros, y el apoyo y asesoramiento que éstos brindaran en esta etapa fue vital para la reflexión sobre el desarrollo de la organización, la formulación de nuevas orientaciones estratégicas y la financiación de los programas.

31. En ese momento, la Directora Ejecutiva encargó una serie de estudios²⁵ y auditorías²⁶, y un grupo de donantes llevó a cabo una evaluación²⁷ del PMA. En su conjunto, éstos proporcionaron a la dirección un examen orgánico exhaustivo y perspectivas sobre las causas de los problemas, así como distintas soluciones posibles.
32. En septiembre de 1993, los directivos principales del PMA plantearon varias iniciativas destinadas a fortalecer el PMA de manera inmediata. Al hacerlo, la dirección fue muy consciente de que no debía variarse el nivel de los programas de ayuda alimentaria del PMA y de que, paralelamente, debían encontrarse los recursos y la energía para afirmar su propia capacidad y eficacia. En pocas palabras, no podría detenerse la labor de ayuda alimentaria mientras el PMA solucionaba sus problemas internos. Estos directivos sabían, asimismo, que las iniciativas tenían que llevarse a cabo con las limitaciones propias de una organización de carácter multilateral, con una estructura de gobierno compleja y marcos administrativos aún más complejos²⁸.
33. A continuación se describen las actividades de cambio emprendidas en ese momento, como siete iniciativas clave, que pueden considerarse los orígenes de los siete pilares del cambio introducidos en el Capítulo IV. Durante este período se establecieron las decisiones fundamentales y los bloques de construcción de todo el proceso de cambio de 1992 a 2002.

Centrarse en nuestra actividad esencial: beneficiar a los pobres aquejados por el hambre

34. Desde 1992, preocupa al PMA una cuestión estratégica clave: ¿cómo puede el Programa dirigir mejor sus esfuerzos a fin de lograr el mayor beneficio para las personas que viven en la pobreza y el hambre?
35. La primera medida para responder a esta pregunta ha sido establecer el propósito, las estrategias y las políticas del PMA. En 1994, los Estados Miembros del CPA entablaron un importante proceso de consulta, basado en una reflexión sobre el propósito básico del PMA, los logros deseados y la manera en que tendrían que desarrollarse sus programas. En ese proceso, el CPA debatió tanto sobre lo que el Programa no podía hacer como sobre lo que debía hacer:

La ayuda alimentaria no lo puede todo. El PMA no debe pretender hacerlo todo. Debe concentrarse en aquello para lo que es más apto, con los recursos que se ponen a su disposición. Esta premisa básica es un punto de partida indispensable en la senda que lleva a la transformación del Programa²⁹.

²⁵ *Improving Financial Management Information Systems of WFP*, McKinsey & Co, 1994.

²⁶ Cuentas bienales comprobadas correspondientes al período 1992–93, informe financiero y estados de cuentas (CFA: 38/12, diciembre de 1994), incluido un informe de los Auditores Externos acerca de los controles financieros sobre el terreno.

²⁷ Evaluación del Programa Mundial de Alimentos, 1994. Canadá, Noruega, Países Bajos. Conocida como la “evaluación tripartita”.

²⁸ El PMA no tenía un conjunto normalizado de reglas administrativas, reglamentos, políticas y procedimientos. Éstas eran una amalgama del sistema común de las Naciones Unidas y las normas y reglamentos de la FAO, la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, y las propias políticas del PMA.

²⁹ Examen de las políticas, objetivos y estrategias del PMA (CFA: 37/P/7, 7 de abril de 1994).



36. El resultado de ello fue un documento de política, Examen de las políticas, objetivos y estrategias del PMA³⁰, aprobado por el CPA en mayo de 1994. En diciembre de 1994, el PMA aprobó una declaración sobre su cometido, que fue una de las primeras en el sistema de las Naciones Unidas. En esa declaración se manifestaba que:

El PMA es el organismo de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas... Las políticas por las que se rige el empleo de la ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos deben orientarse al objetivo de erradicar el hambre y la pobreza.

Se requieren intervenciones precisas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, los que permanentemente o durante los períodos de crisis no están en condiciones de producir alimentos suficientes o no cuentan con los recursos para obtener los alimentos que ellos y sus familias necesitan para llevar una vida activa y sana³¹.

37. Con ello se pudo circunscribir el propósito del PMA a tres áreas, que tenían en cuenta la vida de las personas, o sea, los beneficiarios, como punto de partida en cada caso:
- salvar vidas humanas en crisis de refugiados y otras situaciones de urgencia (alimentos para la vida);
 - mejorar la nutrición y la calidad de vida de las personas más vulnerables en todo el mundo en momentos críticos de sus vidas (alimentos para el crecimiento);
 - permitir el desarrollo, en primer lugar, ayudando a las personas a crear activos que las beneficiaran directamente, y promoviendo después la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres (alimentos por trabajo).

Centrarse en los países con mayores necesidades

38. Una medida de seguimiento inmediata consistió en orientar las operaciones del PMA hacia los países más necesitados. A fines de 1994, el CPA decidió que, antes de 1997, el 90% como mínimo de la asistencia para el desarrollo del PMA debía destinarse a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), y que el 50% como mínimo de sus recursos de desarrollo debía asignarse, entre éstos, a los países menos adelantados (MA)³².
39. Inmediatamente después de ese período de sesiones, la Directora Ejecutiva inició un ambicioso proceso de examen interno a fin de volver a estudiar la cartera completa de los proyectos abarcados por las oficinas del PMA en los países en función de esos criterios. Como resultado de ello, el PMA cerró oficinas en 23 países³³, de los que 16 se clasificaron como países que habían alcanzado la categoría de ingresos medianos.

Destinar recursos a las mujeres

40. Paralelamente, el PMA decidió insistir especialmente en dirigir recursos a las mujeres, para lo cual fue necesario esforzarse en potenciar la función de las mujeres mediante un

³⁰ Examen de las políticas, objetivos y estrategias del PMA (CFA: 37/P/7, 7 de abril de 1994).

³¹ Declaración sobre el cometido (CFA: 38/P/5).

³² Directrices sobre los niveles de recursos de los programas en los países. (CFA: 38/P/7, 11 de noviembre de 1994).

³³ Cinco de estas oficinas volvieron a abrirse posteriormente debido a nuevas situaciones de emergencia. También se abrieron oficinas en otros países por las mismas razones, en tanto que otros programas en los países se han ido terminando progresivamente.



análisis y una planificación que atendieran a las cuestiones de género en todos sus programas.

41. Esta decisión se basó en la convicción de que el fortalecimiento de las posibilidades de las mujeres era esencial para resolver los problemas del hambre y la pobreza. “Las mujeres son los elementos fundamentales del cambio ... debemos hacerles llegar nuestra ayuda por ser quienes más se dedican en las familias a asegurar que los niños coman y se eduquen, y crezcan fuertes, así como quienes más velan por que toda la familia esté alimentada y tenga posibilidades de desarrollarse”³⁴.
42. Además, el PMA determinó que, en el futuro, las mujeres no sólo tenían que tener acceso directo a los alimentos en todos los programas, sino también participar en las decisiones que se adoptaran respecto de la gestión de los alimentos. En la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, el PMA asumió compromisos concretos respecto de las mujeres, con los cuales se aspiraba a cambiar significativamente la función que éstas desempeñaban en la programación humanitaria y para el desarrollo. El PMA consideró los preparativos de Beijing como un proceso de concienciación para el propio Programa, lo cual implicó reconocer implícitamente que no había visto antes la importancia de centrarse en las mujeres, ya fuera como cuestión de equidad o programática.

Programas integrados y más efectivos

43. De conformidad con una decisión de la Asamblea General³⁵ se convino en que el PMA planificara sus actividades de desarrollo en estrecha consulta con los distintos gobiernos y otros organismos internacionales. Este enfoque, llamado de programa en el país (PP), tuvo profundas repercusiones por lo que hace a establecer una cooperación sobre el terreno y delegar autoridad a la dirección superior. Con ello se logró asimismo que la asistencia del PMA en cada país:
 - se integrara mejor a las prioridades y demás actividades del propio país, así como a las del sistema de las Naciones Unidas y los donantes;
 - fuera más coherente; y que los elementos de los subprogramas del PMA en cada país se relacionaran estrechamente entre sí para lograr resultados claros;
 - se centrara más en las zonas geográficas y los hogares que representaran a los grupos beneficiarios del PMA; y
 - fuera más flexible; y que las actividades se adaptaran a las distintas circunstancias.
44. Como parte de los esfuerzos desplegados para revitalizar los programas, se elaboraron una serie de políticas, manuales e instrumentos en el ámbito de la gestión para situaciones de emergencia, y se impartió formación a los directores y al personal en los distintos países sobre aspectos técnicos y gestión de emergencias. Se reforzaron las asociaciones con la OACNUR, otros organismos de las Naciones Unidas y las ONG.

Movilización de recursos

45. En vista de que los excedentes de alimentos no cesaban de disminuir, la movilización de recursos se volvió una de las primeras prioridades de la Directora Ejecutiva. En las reuniones del CPA de 1992 y 1993, hizo entablar a los donantes un diálogo ininterrumpido

³⁴ Declaración de la Sra. Catherine Bertini al CPA (CFA: 37/PV/3).

³⁵ Resolución 47/199 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, confirmada por el CPA (CFA: 35/17).



sobre la manera en que podrían aumentar la financiación de los programas de urgencia y de desarrollo.

46. La financiación de los gastos de transporte y generales del PMA fue también fuente de preocupación a principios de los años noventa. En una primera instancia, la realización de las operaciones de urgencia no conllevaba recargo alguno por concepto de gastos generales indirectos. Esta práctica pudo sostenerse mientras la mayor parte de los recursos estaba destinada al desarrollo, pero dejó de ser sostenible cuando se produjo un aumento significativo del socorro de emergencia. Los donantes convinieron en un posterior acuerdo según el cual proporcionarían dos terceras partes de alimentos y una tercera parte de efectivo, pero este acuerdo no siempre fue respetado.
47. Al no llegar a un acuerdo ni en el seno del CPA ni entre los donantes sobre un nuevo sistema de financiación de la gestión operacional y los gastos generales que sustituyera a las antiguas prácticas presupuestarias, cada vez resultaba más claro que el PMA se enfrentaba a un problema financiero grave.
48. Los Estados Miembros y la dirección se dieron cuenta de que tendrían que elaborar nuevas políticas y sistemas de movilización de recursos. El PMA necesitaba un método normalizado, justo y transparente para manejar todas las contribuciones de los donantes, así como un medio fiable de planificar su presupuesto administrativo y de apoyo a los programas.
49. En diciembre de 1994, el CPA constituyó un grupo de trabajo sobre opciones relativas a las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA a fin de que estudiara la situación y formulara propuestas de cambios. En 1995, el CPA aprobó las recomendaciones del grupo de trabajo, y en enero de 1996 entraron en vigor las nuevas políticas de recursos y financiación a largo plazo, que produjeron cambios profundos en la financiación de los costos de gestión y administrativos del PMA. A partir de ese momento, las contribuciones aportadas al Programa se ajustaron al concepto de la recuperación total de los costos. Además, cada contribución comprendía todos los gastos operacionales conexos y una parte prorrateada del presupuesto AAP.

Creación de una cultura de gestión sólida

50. Para lograr una cultura de gestión más eficaz, la Directora Ejecutiva seleccionó y promovió al personal que ya poseía conocimientos técnicos esenciales sobre gestión y potencial. Esta medida se complementó con la contratación de algunos funcionarios superiores de fuera del PMA. Además, la Directora Ejecutiva llevó a cabo un importante esfuerzo a fin de contratar, seleccionar y promover a mujeres en puestos directivos y profesionales, tanto en la Sede como sobre el terreno³⁶.
51. A continuación, formó un equipo de alta gestión —el personal ejecutivo— y empezó a organizar reuniones regulares y retiros anuales para este equipo. En enero de 1994 convocó una reunión general de todos los directores sobre el terreno, que fue la segunda en la historia de la organización. Más adelante, en el mismo año, se celebró otro importante retiro para los directores de la Sede³⁷. Se iniciaron talleres de capacitación sobre gestión, y se destacó el aspecto de la gestión de la actuación profesional.

³⁶ En 1992, el 17% del personal profesional del PMA estaba constituido por mujeres; al 30 de junio 2001, esta cifra se elevaba al 39%.

³⁷ Uno de los retiros que se celebraron aproximadamente en esa fecha estuvo dirigido a un grupo de representantes del personal de servicios generales.



52. Como resultado de la política de rotación de personal, la reunión general de 1994 y otras medidas destinadas a consultar al personal sobre el terreno y estimular su participación, se logró tempranamente cierto éxito en reducir la “brecha cultural” entre la Sede y el terreno.
53. Desde un principio, la Directora Ejecutiva insistió en la importancia de delegar autoridad a los directores y en hacerlos responsables del ejercicio de tal autoridad. Se fundaba en que esto resultaba esencial para un organismo sobre el terreno que trabajara fundamentalmente en situaciones de emergencia. A fines de 1992, expuso con claridad sus ideas sobre la delegación, que fueron el fundamento del programa de cambio emprendido por el PMA en el siguiente decenio:

Las decisiones deberían adoptarse en el nivel más bajo posible dentro de la organización, y... éste ha de identificarse según criterios de eficiencia y responsabilidad... En breve, muchas decisiones en el PMA se adoptan hoy a nivel mucho más alto del que se necesitaría para asegurar la eficiencia y responsabilidad deseadas... debemos definir las tareas de cada una de las dependencias, luego los directores deberán trabajar individualmente con los funcionarios, de modo que cada uno sepa cuáles son las responsabilidades que le incumben y cuáles son los resultados que se esperan de él o de ella. Una política de evaluación de los resultados que sea equitativa, transparente y honesta representa un elemento clave para ello ... Todo funcionario y toda dependencia y oficina en los países deben saber cuáles son sus propias responsabilidades, qué tipos de decisiones pueden adoptar y frente a quién son responsables³⁸.

Adaptar la Organización a sus operaciones: perfeccionar la estructura

54. En 1992, las oficinas en los países eran en general pequeñas; el jefe de los programas del PMA en un país dado se llamaba Director de Operaciones. Éste (o, muy raramente, ésta) informaba al representante del PMA, quien en todos los casos era el representante residente del PNUD³⁹.
55. La mayoría de las oficinas en los países se orientaban al desarrollo, y su personal estaba constituido por asesores de desarrollo⁴⁰, que ayudaban al gobierno a diseñar proyectos y supervisar la ejecución de programas de alimentos. En los países en donde se realizaban operaciones de urgencia de gran magnitud, la Dirección de Transporte y Logística del PMA era la que, en general, conducía los trabajos. Esta dirección creaba sus propias dependencias en los países en donde trabajaba. Algunas veces, los programas de urgencia y de desarrollo funcionaban de forma independiente, y sus vías de presentación de informes a Roma diferían.
56. En 1992, al efectuar un examen de los principios rectores de la organización y la estructura del PMA, la Directora Ejecutiva decidió que todo el personal, en todos los países, rindiera cuentas al jefe de la oficina en el país. Esto hizo a los Directores de Operaciones locales responsables tanto de las operaciones de urgencia como de los programas de desarrollo.
57. En la Sede, se aumentó el número de despachos de cinco a seis. En lugar de compartir las responsabilidades en materia de situaciones de urgencia con la Dirección de Socorro de

³⁸ Declaración de la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos en la reunión del CPA celebrada del 3 al 6 de noviembre de 1992 (CFA: 34/3).

³⁹ Así pues, el PNUD era el representante acreditado del PMA ante el gobierno y administraba al personal nacional y local en nombre del PMA.

⁴⁰ Cabía la posibilidad de que los Directores de Operaciones tuvieran una categoría relativamente baja, por ejemplo la de P-3.



Urgencia, se asignaron a los despachos regionales todas las actividades del PMA en los países comprendidos en sus respectivas regiones⁴¹, en tanto que la Dirección de Socorro de Urgencia adoptaba una función de asesoramiento y apoyo.

Establecimiento de controles financieros

58. En 1993, los sistemas y procesos del PMA no se adaptaban a los retos con que se enfrentaba el Programa. El PMA no podía planificar debidamente, no podía hacer un seguimiento de sus recursos ni presentar informes satisfactorios al CPA y a los donantes.
59. Estas deficiencias se señalaron en los tres informes mencionados antes en el presente capítulo. En todos los informes se hacía hincapié en la rapidez con que aumentaban las actividades de los programas, los importantes cambios que sufrían las características de las operaciones y las crecientes expectativas de los donantes, como origen de los fallos en materia de planificación, gestión, control y presentación de informes sobre el uso de los recursos⁴². La dirección reconoció asimismo que los sistemas de información del PMA no podían seguir el ritmo de las exigencias de presentación de informes del Programa, y que el PMA necesitaba una tecnología de la información y unas telecomunicaciones más modernas.
60. Una vez que la Directora Ejecutiva recibió los informes, conversó con el CPA sobre la adopción de medidas tanto a corto como a largo plazo que permitieran corregir la situación. A corto plazo, estableció un proyecto de gestión contable con el que pudieran lograrse resultados rápidos para fortalecer los controles financieros y la rendición de cuentas.
61. La solución a largo plazo fue el Programa de Mejora de la Gestión Financiera (FMIP) puesto en marcha, con gran apoyo del CPA, en 1995. Este programa se diseñó a fin de que la organización pudiera interrelacionar y administrar *todos* sus recursos, esto es, alimentos, personas y finanzas. La finalidad del FMIP era garantizar la responsabilidad financiera, la eficacia en función de los costos, el control, la transparencia y la información en tiempo real. Se pretendía ayudar a que los directores contaran con información más precisa y pertinente, que produjera decisiones más rápidas y efectivas.

Fortalecimiento de la obligación de rendir cuentas y de la supervisión

62. Ya en fecha temprana, la Directora Ejecutiva determinó la necesidad de reforzar la obligación de rendir cuentas y la supervisión de los programas y la organización del PMA. En particular, en los tres informes antes mencionados se insistía en la necesidad de la supervisión. Se decidió promover la supervisión del PMA de acuerdo con tres funciones fundamentales: la evaluación, la auditoría y la inspección e investigación. Esta combinación permitiría que el PMA controlara el desempeño de la organización y sus sistemas, los directores y el personal, y supiera cuándo se presentaban problemas y aprendiera a afirmar tanto la capacidad como el desempeño. En 1994 se reforzaron las dependencias de auditoría interna y de evaluación del PMA y, en 1995, se creó la Oficina de Inspección e Investigación, una de las primeras del sistema de las Naciones Unidas.
63. En la esfera de la auditoría interna se elaboró un instrumento de evaluación de riesgos; las oficinas en los países de mayor riesgo se visitaron cada dos años, y las que estaban

⁴¹ Los despachos habían sido desde 1987 la vía de comunicación entre las oficinas en los países y la Sede, si bien esta función no se había cumplido de manera rigurosa.

⁴² Una de las razones de los problemas era que al PMA se le habían traspasado la mayoría de los sistemas de la FAO, y éstos no estaban previstos para operaciones de urgencia sobre el terreno de rápida evolución.



clasificadas como de menor riesgo en ciclos de cuatro años. Se introdujeron innovaciones en cuanto a la manera en que se notificaban los resultados de las auditorías a fin de ayudar a los directores a adquirir experiencia de las mejores prácticas y, en algunos casos, fijar pautas para sus operaciones. Desde su creación, la oficina del Inspector General ha llevado a cabo inspecciones o investigaciones especiales en la Sede o en oficinas regionales y oficinas en los países en donde hubiera un alto riesgo de mal manejo, o donde hubiera pruebas de infracciones legales o reglamentarias, malas prácticas, gran dilapidación de fondos o abuso de autoridad.



CAPÍTULO III: UNA VISIÓN DE FUTURO AMPLIA E INTEGRADA PARA EL PMA (1996–1997)

Un balance de los logros hasta la fecha

64. En 1995, el PMA estimaba que había logrado ciertas mejoras significativas. No obstante, había indicios de que las distintas iniciativas no iban a bastar por sí solas, y la dirección no estaba satisfecha con la capacidad del PMA de responder con rapidez y flexibilidad a operaciones de urgencia complejas. Pese a los esfuerzos realizados en el pasado, el PMA seguía siendo una organización altamente centralizada y jerárquica, y los directores en los países no tenían los conocimientos técnicos ni los instrumentos necesarios para ejercer la autoridad delegada y administrar las operaciones eficazmente.
65. No había duda de que había fuerzas u obstáculos *sistémicos* que impedían la consolidación de los cambios. Por ejemplo, algunos intentos de delegación de la autoridad de adoptar decisiones al terreno se vieron obstaculizados por fuerzas ocultas que impidieron que los directores en los países asumieran sus nuevas responsabilidades. En muchos casos, los directores en los países no tenían fácil acceso a la información necesaria para adoptar decisiones en situaciones de rápida evolución. Ellos no siempre tenían necesariamente los conocimientos técnicos y administrativos adecuados. En la Sede, el personal directivo no confiaba suficientemente en las oficinas sobre el terreno y le resultaba difícil delegar en ellas decisiones importantes.
66. Consciente de estas inquietudes, la Directora Ejecutiva decidió iniciar a fines de 1995 un examen de los logros alcanzados hasta ese momento. Se consultó ampliamente de manera oficiosa a los directores y al personal de la Sede y sobre el terreno sobre la opinión que les merecía el futuro de la organización, y la mejor manera de afianzarlo.

Una visión de futuro amplia e integrada para el PMA

67. A fines de 1995, la Directora Ejecutiva decidió poner en marcha un programa ampliado de cambios, basado en las ideas y sugerencias resultantes del examen realizado: un programa más completo, integral y a largo plazo diseñado de modo que se produjese una transformación gradual pero fundamental del funcionamiento de la organización.
68. En julio de 1996, la Directora Ejecutiva anunció una visión de futuro del PMA, que se basaría en la labor realizada y las iniciativas de cambio emprendidas desde 1992 y las integraría en su totalidad. Esta visión se basaba en la organización en que quería convertirse el PMA, y proporcionaba el marco del programa de cambio con que la misma podría hacerse realidad.
69. Se trataba de que el PMA se volviera una organización mucho más estratégica, capaz de responder con flexibilidad y rapidez a situaciones muy apremiantes, y de integrar perfectamente los programas de urgencia, recuperación y desarrollo. La propia cultura de la organización cambiaría, y un PMA transformado se basaría en siete características orgánicas:
 - **Dar un lugar central a las actividades sobre el terreno:** lograr una transferencia de poder progresiva pero fundamental hacia el terreno; y lograr que la experiencia sobre el terreno fuera una consideración importante al nombrar a los directivos principales.



- **Reflexionar de manera estratégica:** abordar todos los aspectos del PMA de manera más estratégica; definir la posición del PMA en la lucha contra el hambre; y lograr mayor competencia para determinar la ventaja comparativa de la ayuda alimentaria a fin de satisfacer las necesidades de desarrollo de los países.
- **Dejar que los directores dirijan:** delegar la autoridad de adoptar decisiones al personal directivo; y asegurarse de que las funciones de apoyo en la Sede ya no consistieran en controlar a los directores sino en colaborar en su labor de dirección.
- **Flexibilidad y capacidad de adaptación:** asegurarse de que el personal y la dirección pudieran manejar tanto las actividades de socorro como las de desarrollo; simplificar los procesos de modo que el PMA mantuviera flexibilidad y capacidad de adaptación; y comprometer al PMA a que se convirtiera en una organización capaz de aprender.
- **Comunicación:** mejorar el diálogo dentro del PMA y con otros organismos; crear un entorno en el que se fomentara el intercambio de información y se promoviera una mayor difusión de información sobre las políticas y actividades del PMA.
- **Trabajo en equipo:** crear una cultura de colaboración y trabajo en conjunto a todo nivel dentro de la organización, en las oficinas en los países y las direcciones, entre las direcciones, entre la Sede y el terreno, y con otros organismos.
- **Liderazgo:** crear una cultura en la que el personal demostrara dotes de mando; establecer un equipo de gestión superior dispuesto a hacer una gestión estratégica y afirmar la competencia en materia de gestión y conducción, y capaz de hacerlo.

¿Por qué es necesario cambiar?

70. Vale la pena citar directamente los párrafos introductorios del documento en que se anuncia la nueva visión de futuro:

¿Por qué cambiar? No nos va nada mal. Tenemos una buena reputación por lo que hace a organizar programas efectivos para quienes viven en la pobreza y el hambre. Los donantes hablan con aprobación de nuestra eficacia operacional, nuestro compromiso y nuestros esfuerzos por mejorar. Nuestro volumen de recursos es más estable que el de muchas otras organizaciones de las Naciones Unidas. Mientras nos enfrentábamos a retos enormes, hemos logrado entregar ayuda alimentaria a miles de millones de pobres cada año. El PMA tiene varios puntos realmente positivos: nuestro compromiso y nuestros conocimientos, nuestra plantilla de empleados relativamente pequeña y nuestra capacidad para responder tanto a las necesidades de socorro como a las de desarrollo.

Sin embargo, aparecen algunas señales de peligro. Las Naciones Unidas, en su conjunto, viven presiones y críticas sin precedentes. El carácter multilateral del PMA se ve asediado. Las contribuciones se dirigen cada vez más a determinados países, proyectos u operaciones de urgencia. El PMA ya no es el único organismo que presta ayuda alimentaria selectiva. Otros organismos están esforzándose por lograr nuestro nivel de competencia y erigirse en competidores por recursos de ayuda alimentaria cada vez más escasos. Ya no contamos con los excedentes alimentarios ni la seguridad de financiación que solían darnos ...

Algunos de nuestros sistemas y procedimientos no están dándonos los resultados deseados. Resultan complejos y en muchas oportunidades no queda claro su valor añadido. Lo que es peor, desvían nuestra energía y talento del logro de nuestros objetivos a una profusión de trámites administrativos. Aunque los recursos no hacen sino



mermar, los pobres aquejados por el hambre siguen siendo cientos de millones. Para llegar a ellos, tenemos que ser más efectivos y eficaces a todos los niveles⁴³.

71. Seguidamente, el documento consideraba la importancia y pertinencia de la misión y el plan estratégico del PMA, y terminaba diciendo: “No obstante, ni la Declaración sobre el cometido ni el Plan Estratégico y Financiero nos dan la pauta de la manera en que debemos organizarnos para llegar a las metas que nos han fijado. A ello nos estamos dedicando ahora.”
72. Esta fase del proceso de cambio fue impulsada por la necesidad de delegar autoridad y responsabilidad al terreno, y dar poder efectivo al personal y los directores.

Poder efectivo en el terreno

73. Muchos de los cambios introducidos en los años noventa obedecieron a la necesidad de responder a una sencilla pregunta: ¿Cómo podemos atender de manera más efectiva a los pobres aquejados por el hambre? En un documento del PMA se respondía a esta pregunta de la siguiente forma: “El mandato del PMA consiste en ayudar a los pobres que padecen hambre. Estas personas no viven en Roma. La base de nuestro trabajo está, pues, en el terreno”⁴⁴.
74. Dado que el PMA necesitaba convertirse en una organización basada en el terreno en todo el sentido de la expresión, se requería una transferencia de poder al terreno gradual pero crítica. Por consiguiente, se determinó que los directores y el personal sobre el terreno necesitaban:
 - un conocimiento profundo de la situación de quienes padecían pobreza y hambre, y de los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria en los países en los que prestaban servicios;
 - conocimientos que les permitieran trabajar en los distintos aspectos de los programas del PMA, especialmente en las operaciones de urgencia, los proyectos de desarrollo y las actividades de promoción;
 - autoridad para adoptar decisiones rápidamente en situaciones de urgencia de rápida evolución;
 - acceso al asesoramiento, el apoyo y la orientación de los directivos principales, quienes, a su vez, debían conocer la situación regional y los retos con que se enfrentaban los directores en los países;
 - rápido acceso a funciones de apoyo organizativo como las compras, los recursos humanos y la gestión financiera, que facilitaran la respuesta inmediata, con una buena comprensión de las características específicas de la región;
 - un apoyo sólido de sistemas, tecnología y procesos eficaces, ágiles y adaptados a las necesidades.
75. Las repercusiones de estas ideas fueron muy importantes. En primer lugar, dentro del marco de las políticas, las estrategias y la asignación de recursos determinadas por los directivos principales en la Sede, los directores sobre el terreno tendrían plena responsabilidad en materia de gestión de las operaciones de ayuda alimentaria y de los recursos a ellos confiados. En segundo lugar, muchas de las funciones de servicios y

⁴³ *Preparing WFP for the Future—An Organization to Meet our Mandate*, Directora Ejecutiva, julio de 1996.

⁴⁴ *Preparing our Future*, julio de 1996.



asesoramiento, que en ese momento procedían de la Sede, se facilitarían desde el país o la región en cuestión.

76. Uno de los principales dilemas que se plantearon en 1996 tuvo que ver con la tensión creada entre la necesidad de instituir cambios estructurales y la importancia de elaborar los sistemas y directrices necesarios, y aplicarlos de forma que respaldaran los cambios estructurales. El PMA decidió ocuparse al mismo tiempo de ambas cosas. A principios de 1997, se advirtió al personal que el PMA debería seguir adelante con el proceso de transformación, sin esperar que los sistemas fueran perfectos: “Podemos vivir en un mundo imperfecto mientras los sistemas se actualizan, pero no podemos permitirnos perder ímpetu debido a ellos”⁴⁵.
77. Este enfoque fue esencial para mantener el impulso del cambio. Los cambios estructurales crearon demandas operacionales sin las cuales quizás nunca se habrían elaborado ciertos sistemas y directrices esenciales. Sin embargo, este enfoque produjo, efectivamente, cierta confusión y frustración en los primeros meses del proceso de aplicación. Era inevitable un período de incertidumbre y temor a lo desconocido.

Cómo manejar el proceso de cambio

78. La participación del personal en todas las instancias fue un aspecto fundamental del manejo del proceso de cambio. Sin tal participación, el personal no habría sentido dicho proceso como propio, y la transformación orgánica no habría tenido éxito. Se constituyeron varios grupos de trabajo o equipos de tareas, que reunieron a personal del terreno y de la Sede⁴⁶. Los equipos de tareas concibieron la parte práctica de la nueva visión de futuro en esferas como la descentralización, la simplificación de los procedimientos, las relaciones entre el terreno y la Sede, las actividades de promoción, las comunicaciones, la dotación de personal y la capacitación. En general, cada grupo se esforzó claramente por comunicarse e interactuar con todo el personal.
79. Se creó un equipo del cambio orgánico para facilitar, catalizar e integrar la labor de los distintos grupos de trabajo. Este equipo produjo tres boletines y celebró varias sesiones de información con los directivos y el personal. A fines de 1996, dicho equipo reunió las sugerencias y conclusiones de los equipos de tareas, y en febrero de 1997 se anunció una estrategia de aplicación de los cambios⁴⁷. La Directora Ejecutiva hizo intervenir a un director encargado del proceso de cambio para supervisar la aplicación de las decisiones y asesorar al personal directivo.
80. El personal ejecutivo debatió de manera continua los progresos en sus reuniones y presentó informes regulares a la Junta Ejecutiva⁴⁸. Más adelante, se estableció un comité de supervisión de la gestión de los cambios.

⁴⁵ *Organizational Change—Time to Act*, 25 de noviembre de 1997.

⁴⁶ Los cinco equipos de tareas fueron los siguientes: a) Equipo terreno-Sede, b) Equipo de dotación de personal y capacitación, c) Equipo de simplificación de procedimientos, d) Equipo de comunicaciones, y e) Equipo de actividades de promoción y movilización de recursos. Todos ellos celebraron reuniones frecuentes con el personal interesado y presentaron sus informes a fines de diciembre o principios de enero de 1996.

⁴⁷ “La aplicación del cambio orgánico”, Directora Ejecutiva, 24 de febrero de 1997.

⁴⁸ Medidas de Reforma y Revitalización (WFP/EB.A/96/6/Rev.1) y Medidas de Reforma y Revitalización adoptadas en el Programa Mundial de Alimentos (WFP/EB.A/97/5-B).



Principios de la gestión de los cambios

81. De diversas reuniones del personal ejecutivo mantenidas durante 1996 y 1997 surgieron una serie de principios rectores, que constituyeron el fundamento del enfoque que está aplicando el PMA respecto de la gestión del cambio:
- Nuestro programa de transformación responde a la visión de futuro compartida de la organización.
 - A raíz de intentos de cambio en el pasado, admitimos que la reforma orgánica sólo logra su objetivo cuando se basa en un enfoque sistémico y, por lo tanto, trata las causas profundas de los problemas y no sólo los síntomas.
 - Debemos partir de las tradiciones del pasado y los aspectos positivos del presente para promover enfoques y competencias que se adapten a los retos con que se enfrenta la organización.
 - Nuestro personal debe participar, y nuestros programas de afianzamiento orgánico deben ser impulsados desde dentro de la organización; un diálogo abierto y la constante comunicación son esenciales para lograr un compromiso y mantener el impulso y la energía; uno de los desafíos consiste en inspirar a las personas sin darles expectativas poco realistas ni fomentar el cinismo.
 - Es esencial contar con un decidido apoyo de todo el personal directivo superior para el proceso de cambio orgánico; este personal debe dirigir el proceso, debe consagrar los nuevos comportamientos necesarios, transmitir entusiasmo al personal y comunicarse con todos.
 - Reconocemos que el proceso de transformación toma tiempo y que los cambios deben integrarse en todos los aspectos de la organización.
 - Debe mantenerse el ímpetu; surgirán momentos de resistencia, que deben preverse y resolverse.
 - Somos conscientes de que los cambios estructurales no impulsan la transformación; no obstante, sí la respaldan.
 - Sabemos que pocas veces existen soluciones instantáneas en materia de desarrollo orgánico; la transformación es en sí desordenada: supone empezar muchas cosas al mismo tiempo, convencerse de que no todo funcionará inmediatamente, volver a pensar y a organizar constantemente y a veces empezar todo de nuevo.
 - Por último, sabemos que la transformación orgánica se refiere en sí a un cambio de cultura, y que no podemos decretar un cambio cultural; lo más que podemos hacer es iniciar el cambio en muchas partes de la organización con miras a producir un cambio de comportamiento, que luego pase a ser la medida del éxito del cambio cultural.



CAPÍTULO IV: DE LA NUEVA VISIÓN DE FUTURO A LA TRANSFORMACIÓN — UN PROCESO CONTINUO (1997–2002)

Hacia la transformación

82. Entre 1997 y 2002, el PMA puso en marcha una gran variedad de actividades de cambio. Estas iniciativas se agrupaban en torno a siete “pilares” principales, que respaldaban la visión de futuro del nuevo PMA. En este capítulo se exponen algunos de los aspectos más destacados de las actividades relacionadas con cada pilar. *No* se pretende tratar de examinar todas las actividades realizadas durante este período.

Pilar 1: Propósito, estrategias y políticas

83. En el transcurso del proceso de cambio, el PMA ha seguido reflexionando acerca de su propósito, el fortalecimiento de su capacidad en la esfera de la planificación estratégica y la formulación de políticas, y la consolidación de sus prioridades estratégicas para orientar sus operaciones.

Propósito

84. En el período de 1992 a 1995, el CPA y la dirección del PMA elaboraron una Declaración sobre el cometido. En su conjunto, el proceso de preparación de tal declaración y la propia declaración dieron un claro sentido de finalidad al PMA. El CPA y la dirección del PMA expusieron asimismo las estrategias y políticas necesarias para que el PMA afinara el objetivo y la selección de beneficiarios de sus programas.
85. En este sentido, el PMA ha pasado a centrarse más en las razones (ayudar a los pobres aquejados por el hambre) y no en el objeto (suministrar ayuda alimentaria) de sus actividades. Quizás éste sea el cambio único más importante que ha sufrido el PMA desde que se iniciara el proceso de transformación en 1992.
86. A raíz de estas deliberaciones y decisiones, el PMA procura ahora ocupar un lugar directivo en todos los aspectos de la ayuda alimentaria. Para ello se requiere que el PMA adquiera un buen conocimiento de los temas relacionados con la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria, que promueva su capacidad de defender a quienes padecen pobreza y hambre y de negociar en nombre de estas personas, y que muestre dinamismo para facilitar la cooperación con todas las otras partes que intervienen en los programas de ayuda alimentaria. De esta forma, el PMA centra sus esfuerzos donde puede lograr un mayor impacto y actúa como catalizador para estimular el trabajo de otros.

Promoción de la capacidad en materia de planificación estratégica y formulación de políticas

87. Gracias al apoyo del CPA y la Junta Ejecutiva, el PMA ha reforzado sistemáticamente su capacidad en materia de planificación estratégica y formulación de políticas. Uno de los instrumentos más importantes en este sentido es el Plan Estratégico y Financiero mejorado, elaborado en los últimos años con un método que supone mayor participación con los directivos principales. La decisión de transformar este plan en un Plan Estratégico a partir de 2003 será la siguiente etapa en la evolución del desarrollo estratégico del PMA. El Plan



Estratégico estará vinculado a los recursos de un Plan bienal de gestión concreto, y se evaluará mediante un Informe Anual de las Realizaciones⁴⁹.

88. Estos instrumentos perfeccionados partirán del enfoque basado en los resultados que el PMA ha venido elaborando desde 1997. La meta de este enfoque es que el logro de los resultados planificados se convierta en el centro de toda decisión y medida que se tome. Con ello, el PMA procura medir las mejoras que se han producido en las vidas de sus beneficiarios.
89. El proceso de formulación de políticas se ha mejorado asimismo mediante procesos de consulta más amplios con los miembros de la Junta y las ONG sobre temas como la política de habilitación para el desarrollo, las PDI y las asociaciones con ONG. Esto ha intensificado la función de las partes interesadas del PMA en la elaboración de políticas.

Evolución de las prioridades estratégicas

90. Después de elaborada la Declaración sobre el cometido y de mantener una serie de debates internos sobre estrategias, como la reunión general celebrada en Túnez en 1999, surgieron gradualmente seis prioridades estratégicas que guiarían la evolución de los programas del PMA y la labor de sus directores y su personal, tanto sobre el terreno como en la Sede. Muchas de estas iniciativas se originan en las iniciativas emprendidas entre 1992 y 1995 (véase el Capítulo II) y se perfeccionaron en este período.

Prioridad Estratégica Uno: Centrarse en la mujer

91. En la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, el PMA asumió una serie de compromisos respecto de las mujeres y se comprometió a abordar temas relacionados con el género que afectaban a millones de pobres que padecen hambre. El Programa ha ido mucho más allá de proclamar su apoyo a esta prioridad estratégica: ha incorporado este principio en todas sus actividades.
92. Para cumplir con esos compromisos, se creó un grupo de trabajo sobre temas de género, integrado por los directivos principales de toda la organización. Además, cada oficina y sección nombró un coordinador sobre temas de género; en algunas regiones hay ahora asesores de género a tiempo completo. En el Manual de diseño de los programas, las evaluaciones, los sistemas de gestión de datos, los presupuestos y los acuerdos con los asociados se ha incorporado una perspectiva de género.
93. Se han establecido metas numéricas y creado mecanismos dentro de la organización para respaldar este principio. Por ejemplo, todos los nuevos documentos de proyectos se revisan sistemáticamente con miras a asegurarse de que los compromisos respecto de las mujeres se integren en todos los aspectos del ciclo de proyectos.
94. Siguen siendo significativos los esfuerzos para continuar fomentando la capacidad del personal en materia de género. Para preparar "Beijing + 5", el PMA finalizó su programa de talleres regionales de género en Camboya, Egipto, Hungría, Mozambique y otros países.
95. En el marco de esta prioridad, el PMA ha puesto mayor énfasis en los programas que atienden a los niños, como la nutrición maternoinfantil y la alimentación escolar. El PMA ha creado una Dependencia de Apoyo a la Alimentación Escolar específica a fin de brindar orientación en materia de políticas y programas para su iniciativa mundial ampliada de alimentación escolar. Ha extendido sus esfuerzos en la esfera del enriquecimiento de los

⁴⁹ "Actividades complementarias de la decisión 2000/EB.A/6 de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno" (WFP/EB.3/2000/3-A).



alimentos a fin de abordar el problema de la carencia de micronutrientes, que tiene importantes repercusiones en la salud de las mujeres embarazadas y los niños menores de 5 años.

Prioridad Estratégica Dos: Afinar la selección geográfica de la ayuda alimentaria

96. En el período de 1992 a 1995, el PMA centró sus esfuerzos en seleccionar a los países más necesitados asignando recursos a los países menos adelantados y a aquéllos con bajos ingresos y déficit de alimentos. Desde 1996, ha ido un paso más adelante en esta estrategia pues ha procurado definir las zonas geográficas dentro de los países en donde se concentra la mayor parte de las personas pobres y con hambre. El sistema de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) ha sido la principal herramienta que ha permitido poner en práctica esta prioridad.

Prioridad Estratégica Tres: Hablar en nombre de quienes padecen hambre y pobreza

97. En 1994, el CPA manifestó que “el PMA debiera actuar como el defensor a nivel mundial de los pobres y hambrientos, poniendo la cuestión del hambre al centro del programa de desarrollo”⁵⁰.

98. Esta prioridad estratégica reviste cada vez mayor importancia para el PMA y está aún en fase de elaboración y definición como parte del proceso de transformación. Un elemento esencial es reconocer que la labor de defensa de los pobres aquejados por el hambre se compone de dos aspectos distintos, pero que se refuerzan uno al otro:

- la difusión de información pública a fin de que las necesidades de las personas pobres que padecen hambre aparezcan en las páginas de los periódicos y las pantallas de televisión de todo el mundo; y
- la exhortación a los gobiernos y demás formuladores de decisiones a que adopten políticas que creen un entorno habilitador para los programas de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria.

99. La labor de promoción complementa todos los programas y operaciones del PMA; es potencialmente tan importante como las actividades sobre el terreno por lo que hace a mejorar las vidas de los pobres aquejados por el hambre.

Prioridad Estratégica Cuatro: Respaldar la reforma de las Naciones Unidas

100. A mediados de 1997, el Secretario General de las Naciones Unidas anunció un programa de reforma de gran alcance destinado a fortalecer la función, la capacidad, la eficiencia y la eficacia de las Naciones Unidas. En el marco de estos esfuerzos, incluyó al PMA como integrante clave de sus comités ejecutivos sobre asuntos humanitarios y de desarrollo, y nombró a la Directora Ejecutiva miembro del Grupo Superior de Gestión.

101. Por lo que respecta al desarrollo, el Secretario General estableció el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) a fin de crear un foro normativo que permitiera poner en práctica los cambios y facilitar la formulación conjunta de políticas y un proceso de adopción de decisiones coherente. El PMA participa con dinamismo en el Comité Ejecutivo del UNDG. Este grupo ha preparado importantes instrumentos tendentes a reformar la asistencia al desarrollo que prestan las Naciones Unidas, para lo cual se ha centrado en la evaluación común del país (CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). El PMA ha tenido asimismo gran participación en la

⁵⁰ Examen de las políticas, objetivos y estrategias del PMA (CFA: 37/P/7, 7 de abril de 1994).



elaboración del sistema de coordinador residente⁵¹ y ha intentado establecer una cooperación práctica en otros ámbitos, por ejemplo, entre las tres organizaciones de las Naciones Unidas basadas en la alimentación: la FAO, el FIDA y el PMA.

102. Desde el punto de vista humanitario, el PMA desempeña una importante función en todos los principales organismos: la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el Comité Permanente entre Organismos (IASC), y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA)⁵². El PMA participa en muchas otras iniciativas humanitarias dirigidas por las Naciones Unidas; por ejemplo, en fecha reciente, la Directora Ejecutiva fue la enviada especial del Secretario General en el Cuerno de África.
103. Asimismo, el PMA ha afianzado su presencia en Nueva York y Ginebra a fin de participar más activamente en los debates sobre la reforma de las Naciones Unidas⁵³.

Prioridad Estratégica Cinco: Asociaciones con los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y la sociedad civil

104. Las asociaciones son ahora un elemento primordial de todos los programas del PMA. La naturaleza de estas asociaciones es muy diversa; algunas son de carácter puramente operacional. El PMA ha hecho considerable hincapié en la creación de asociaciones con ONG y organizaciones intergubernamentales mediante el establecimiento de memorandos de entendimiento, reuniones regulares y programas de cooperación. El PMA tiene una intensa participación en los equipos de las Naciones Unidas en los países en ejercicios tales como la CCA, el UNDAF y el procedimiento de llamamiento unificado. Éstos ayudan a dar forma a la política general y la orientación operacional de los programas en los países de los organismos de contraparte, y proporcionan sustancia práctica a las asociaciones.
105. Existen otras asociaciones, que suelen ser más informales, en relación con los esfuerzos del personal del PMA sobre el terreno para promover —en un espíritu de colaboración— la capacidad de los gobiernos nacionales y de la sociedad civil de los países anfitriones de fortalecer sus propios programas de ayuda alimentaria. Ello supone a menudo brindar asesoramiento y crear redes locales que generen el intercambio de experiencias prácticas y de conocimientos sobre ayuda alimentaria entre distintos organismos e institutos.

Prioridad Estratégica Seis: Estrecha cooperación entre el sistema de gobierno y la dirección

106. Un sistema de gobierno efectivo es parte intrínseca de todo proceso de cambio orgánico. En todas las principales etapas del proceso de transformación, el órgano rector⁵⁴ y la dirección han trabajado en estrecho contacto para analizar los problemas y buscar soluciones.

⁵¹ Se ha elegido a varios miembros del personal del PMA para desempeñar las funciones de coordinador residente y coordinador humanitario en países con situaciones muy delicadas.

⁵² El PMA es miembro del ECHA y del IASC.

⁵³ En 1992, el PMA no contaba sino con una pequeña oficina en Nueva York y no interfería en la coordinación de las actividades operacionales. Hoy en día, su oficina de Nueva York está en estrecha relación con los principales departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Además, el PMA ha establecido una oficina en Ginebra para que se ocupe de las importantes reuniones de la comunidad internacional que se llevan a cabo en esa ciudad.

⁵⁴ En el Capítulo I se describe la importancia vital que tuvo la función del CPA para alcanzar las reformas del sistema de gobierno. El CPA tuvo asimismo una importante participación en muchas de las iniciativas descritas en el capítulo II, especialmente en la Declaración sobre el cometido, las políticas del PMA y la financiación del Programa de Mejora de la Gestión Financiera.



107. El intenso apoyo brindado por la Junta Ejecutiva⁵⁵ al proceso de cambio desde 1996 ha sido esencial. La Junta ha participado directamente en muchas estrategias de cambio orgánico del PMA. La confianza que ha demostrado en la Secretaría ha sido fundamental para lograr la evolución gradual de las iniciativas de cambio y el fortalecimiento de todos los programas del PMA.
108. En 1999, la Junta constituyó un Grupo de trabajo sobre el sistema de gobierno a fin de reforzar el sistema de gobierno del PMA aclarando las respectivas funciones del órgano rector y de la dirección, y concibiendo ideas para mejorar los métodos y las relaciones de trabajo. Esta iniciativa tuvo importantes repercusiones en la gestión del PMA; el personal directivo aportó gran respaldo al Grupo de trabajo, especialmente para elaborar nuevas políticas, estrategias y mecanismos de rendición de cuentas⁵⁶.

Pilar 2: Programas

109. Desde hace un decenio el PMA, en el marco de sus prioridades estratégicas y las nuevas políticas operacionales, está fortaleciendo su capacidad para ejecutar con eficacia las operaciones de ayuda alimentaria. En el período comprendido entre 1992 y 1995, el PMA se concentró en la planificación por países y realizó esfuerzos iniciales por elaborar directrices al respecto e impartir capacitación en materia de emergencias. En el período 1997-2001, la organización se centró principalmente en lo siguiente:
- incorporar el marco de la política de habilitación para el desarrollo como línea central de toda la organización;
 - elaborar un enfoque integrado de prevención, preparativos de pronta intervención, socorro, recuperación y desarrollo;
 - mejorar los sistemas, las herramientas y la capacitación en materia de emergencias; y
 - fortalecer su base de conocimientos acerca de las cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria.

Revitalización del proceso de desarrollo

110. Durante los años noventa siguió disminuyendo el nivel de recursos destinados a los programas de desarrollo y se manifestó una honda preocupación por los factores que amenazaban el doble mandato del PMA (de asistencia de urgencia y para el desarrollo). Esto se verificó a pesar de los objetivos establecidos por el CPA en el sentido de que el 50%, como mínimo, de los recursos para el desarrollo se gastase en países MA; el 90% por lo menos, en PBIDA; y no más del 10%, en países que no pertenecieran a estas categorías⁵⁷.

⁵⁵ En 1993, como parte de las iniciativas resultantes del Proyecto Nórdico, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución por la que se transformaba a los órganos rectores del PMA, el FNUAP, el PNUD y el UNICEF en Juntas Ejecutivas. El CPA del PMA pasó a ser su Junta Ejecutiva en enero de 1996, compuesta por 36 miembros procedentes de cinco grupos regionales. No obstante, la función de la Junta Ejecutiva no cambió, por cuanto el PMA siguió rindiendo informes al Consejo de la FAO y al ECOSOC de las Naciones Unidas. Véase la resolución 48/161 de la Asamblea General, de fecha 20 de diciembre de 1993, “Nuevas medidas para la reestructuración y la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas”, y las posteriores resoluciones 9/95 y 50/8 adoptadas por la Conferencia de la FAO en octubre de 1995 y por la Asamblea General en noviembre de 1995.

⁵⁶ “Informe del Grupo de trabajo sobre el sistema de gobierno” (WFP/EB.A/2000/4-D, 19 de abril de 2000) y “Actividades complementarias de la decisión 2000/EB.A/6 de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno” (WFP/EB.3/2000/3-A).

⁵⁷ CFA: 38/P/5, diciembre de 1994.



111. En 1999, tras un intenso proceso de consulta, la Junta Ejecutiva decidió adoptar la política de habilitación para el desarrollo⁵⁸, destinada a revitalizar los programas de desarrollo del PMA.
112. La Junta pidió al PMA que prestara asistencia sólo en aquellos momentos y situaciones en los que el consumo de alimentos fuera insuficiente para mantener un buen estado de salud y nivel de productividad, y que se centrara en los cinco objetivos⁵⁹ de la política de habilitación para el desarrollo. Las prioridades de los PP y los proyectos de desarrollo debían seleccionarse con arreglo a la situación específica de cada país y la estrategia nacional del país receptor, conforme a la CCA y el UNDAF.
113. La aplicación de la política de habilitación para el desarrollo ha permitido mejorar el diseño y la ejecución de los perfiles de las estrategias en los países (PEP), los PP y los proyectos de desarrollo. Esto ha sido posible, sobre todo, gracias al acento puesto en realizar un análisis correcto de los problemas y la selección de actividades centradas en la población que incorporen los elementos centrales de la política de habilitación para el desarrollo.
114. El marco de la política de habilitación para el desarrollo se está incorporando en todas las fases de preparación de los PEP, PP y proyectos de desarrollo. Este cambio está demostrado, entre otras cosas, por la adhesión a los cinco objetivos de política; el énfasis puesto en la selección de las zonas geográficas y los beneficiarios a través del VAM; el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación centrado en los resultados; la adopción de estrategias de asociación y enfoques participativos; y un seguimiento y evaluación eficaces.
115. Se ha emprendido una importante iniciativa de capacitación en cuyo ámbito los facilitadores del PMA actúan como coordinadores de talleres sobre la aplicación de la política de habilitación para el desarrollo destinados al personal del Programa en todo el mundo.

De la crisis a la recuperación

116. Otro factor clave ha sido la elaboración de un enfoque integrado de prevención, preparativos de pronta intervención, socorro, recuperación y desarrollo. En 1998, la Junta aprobó la política de fortalecimiento de esta capacidad en el documento titulado *De la crisis a la recuperación*⁶⁰, en el cual se atiende a uno de los desafíos de política más apremiantes con los que se han enfrentado en los años noventa los organismos humanitarios y de desarrollo, es decir, el mejor modo de gestionar la transición del socorro de emergencia a la recuperación a medio plazo y, por último, al desarrollo a largo plazo. Al aplicarse esta política, el PMA modificó la estructura vigente de sus programas a fin de crear una nueva categoría de actividades de asistencia, es decir, las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR). El esfuerzo en curso por ejecutar las OPSR de conformidad con la política especificada en el documento *De la crisis a la*

⁵⁸Habilitación para el desarrollo (WFP/EB.A/99/4-A, 17 de mayo de 1999).

⁵⁹ Los cinco objetivos de dicha política son los siguientes: 1) crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición; 2) crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación; 3) posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres; 4) mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales en zonas vulnerables a crisis recurrentes de esta índole; y 5) crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.

⁶⁰ WFP/EB.A/98/4-A.



recuperación sigue siendo uno de los principales desafíos con los que se enfrenta el PMA en materia de programas y recursos.

117. El PMA ha sido el primer organismo en crear un mecanismo que permite a los donantes aportar fondos para actividades que tienden un puente a la transición del socorro a la recuperación y al desarrollo.

Herramientas para la gestión de situaciones de urgencia

118. El PMA ha desplegado un esfuerzo múltiple por fortalecer su capacidad de intervención en casos de urgencia.
- El Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia (ALITE) actúa como centro de coordinación para la organización de actividades de protección civil y remoción de minas. El PMA ha establecido una sala de operaciones, en el marco de la administración de ALITE, en apoyo de las operaciones de urgencia de evolución rápida. Este mecanismo se está convirtiendo en una Sala de Situación.
 - La capacitación en materia de equipos de respuesta rápida y operaciones de urgencia del PMA ha llevado a la elaboración de una lista de reserva para la intervención en situaciones de emergencia más eficaz en función de los costos⁶¹.
 - Se ha impartido una capacitación exhaustiva en muchos aspectos técnicos y administrativos relacionados con las situaciones de emergencia.
 - Las reservas de existencias del PMA para intervenciones rápidas han llevado a la creación del Depósito de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas en Brindis (Italia). El PMA administra dicho depósito por cuenta de los organismos de las Naciones Unidas y la comunidad internacional.
 - Las asociaciones del PMA relacionadas con los recursos humanos han dejado de ser cesiones temporales especiales para convertirse en acuerdos formales de reserva. En la actualidad se han estipulado seis de estos acuerdos con varias organizaciones⁶².
 - Las cadenas de suministro del PMA se extienden actualmente desde los puertos hasta los puntos de entrega en el interior de los países más cercanos a los beneficiarios, y el PMA ayuda a los gobiernos a manipular y distribuir la ayuda alimentaria.
 - En 1996, el PMA creó una cuarta categoría de programas, las operaciones especiales (OE), destinadas a hacer frente de manera sistemática a las dificultades de carácter logístico de las operaciones de urgencia.
 - Las operaciones de logística basadas sobre el terreno han llevado al desarrollo de sistemas de apoyo logístico, como por ejemplo el COMPAS, que es un sistema de seguimiento de productos (Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos). En el Manual de Transporte del PMA (disponible en inglés solamente) se han formulado orientaciones normativas sobre logística.
 - El PMA ha creado el sistema de apoyo rápido en tecnología de la información y telecomunicaciones para emergencias (FITTEST). Este sistema pone a disposición en un plazo de 24 horas al personal, los fondos iniciales y los recursos de tecnología de la

⁶¹ Para el final de 2001, el PMA contaba con 100 funcionarios capacitados que constituían una reserva que podía destinarse en el plazo de 48 horas a una situación de emergencia en cualquier parte del mundo.

⁶² Por ejemplo, el Organismo Sueco de Servicios de Socorro, el Comité Danés para los Refugiados y la Unidad suiza de socorro en casos de desastre.



información necesarios para establecer un sistema de telecomunicaciones suficiente para una o dos oficinas en los países con hasta seis suboficinas.

- Es actualmente objeto de examen el marco de preparativos de pronta intervención, que abarca procedimientos de carácter tanto político como operacional.

Base de conocimientos acerca de la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria

119. Una de las principales herramientas para la gestión de emergencias es el sistema de VAM. El PMA estableció el VAM para mejorar el conocimiento de las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria e identificar las estrategias más adecuadas para hacer frente a la inseguridad alimentaria.
120. En el sistema de VAM se tienen en cuenta factores como las diferencias estacionales y el hambre entre las comunidades y los hogares. Los responsables de la adopción de decisiones del PMA lo utilizan en los despachos regionales, las oficinas en los países y la Sede.
121. En 1999, la Dependencia de VAM emprendió un proceso de mejora de la calidad a largo plazo dirigido a acrecentar la eficacia y la utilidad general de los análisis de VAM y mejorar su integración en los principales documentos sobre los programas del PMA. El PMA ha formulado en particular un marco analítico normalizado que incorpora las mejores prácticas de análisis de datos secundarios, evaluaciones participativas, utilización de sistemas de información geográfica y otras herramientas analíticas.
122. El VAM se está convirtiendo en un importante instrumento de promoción de los esfuerzos del PMA por movilizar a los gobiernos y los otros organismos para que trabajen en las zonas expuestas a la inseguridad alimentaria de importancia crucial. Los mapas del VAM juegan un papel clave en la respuesta humanitaria general a la situación del Afganistán y, sin duda alguna, en los años futuros el VAM desempeñará una función cada vez más importante en la labor del PMA.

Pilar 3: Movilización de recursos e información pública

123. Uno de los principales desafíos entre 1992 y 1995 fue el de adoptar políticas equitativas y transparentes para la financiación de la gestión de las operaciones y los costos generales del PMA. En enero de 1996, se hizo efectivo un nuevo sistema, la política de recursos y financiación a largo plazo. En los años siguientes, se dio prioridad a la mejora del enfoque de dicha política y al establecimiento de una base más amplia y más sólida para la movilización de recursos.
124. Durante este período, el PMA consolidó su posición de portavoz digno de crédito y fiable de las cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria mediante sus campañas de información pública y de comunicación social.

Movilización de recursos

125. Tal como se indica en el Capítulo II, las políticas de recursos y financiación a largo plazo se aprobaron en 1995 y se aplicaron en enero de 1996. Quedaron, sin embargo, algunas cuestiones pendientes, y en mayo de 1998 la Junta Ejecutiva decidió establecer un grupo de trabajo encargado de examinar dichas políticas, cuyo informe fue aprobado por la propia Junta Ejecutiva en 1999. En el informe se recomendaban algunos cambios destinados a aumentar la previsibilidad, eficacia y flexibilidad de las políticas vigentes y a mantener, a la vez, el principio de recuperación total de los costos mediante contribuciones



de los donantes. Desde enero de 2000, se ha cargado a todas las contribuciones una única tasa de costos de apoyo indirecto (CAI), prescindiendo de la categoría de programas.

126. Nunca se dará demasiada importancia a estas negociaciones y arreglos de política. El sistema de movilización de recursos del PMA es muy complejo e involucra diferentes intereses y requisitos administrativos de muchos Estados Miembros. Sin un acuerdo viable, nunca habrían podido llevarse a cabo muchas de las otras reformas del proceso de cambio que ocupó todo el decenio.
127. Una vez establecidos con éxito la política y los modelos de recursos y financiación a largo plazo, la atención de la Junta y la dirección se dirigió a cuestiones más amplias relacionadas con la movilización de recursos.
128. En 1999, el personal directivo principal consultó con los Estados Miembros para definir una nueva estrategia de movilización de recursos que ofreciera una base más sólida para dotar de recursos a los programas. Las finalidades eran ampliar la base de donantes, mantener el carácter multilateral del PMA y asegurar una mayor previsibilidad en cuanto a sus recursos. La estrategia de movilización de recursos fue aprobada por la Junta en 2000 y se está aplicando actualmente.
129. En los últimos años, el PMA ha establecido nuevas oficinas de enlace en Bruselas, Copenhague, Washington y Yokohama. Éstas, junto con las oficinas de enlace ya existentes en Nueva York y Ginebra, desempeñan una función activa en la movilización de recursos. Se han desplegado esfuerzos por atraer a donantes no tradicionales, recaudar fondos del sector privado y establecer más asociaciones a largo plazo con los donantes tradicionales.
130. La movilización de recursos a nivel nacional y regional también se está convirtiendo en una prioridad sumamente importante para el personal directivo involucrado.

Información pública y relaciones con los medios de comunicación

131. Hasta el decenio de los noventa, la opinión general en el ámbito del PMA era que no se necesitaba realizar una acción de promoción a través de los medios de comunicación porque los donantes del Programa ya financiaban generosamente la organización. En 1992, la Directora Ejecutiva decidió mejorar y ampliar las actividades de asuntos públicos del PMA. Su visión de futuro del PMA como organización de ayuda alimentaria y defensor de la población pobre aquejada por el hambre requería que el Programa llegara a ser una portavoz digno de crédito de las cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria.
132. Entre 1996 y 1998 el PMA trabajó para dotar a la organización de una imagen que se identificara con las nociones de rapidez, eficacia y eficiencia⁶³. Estos mensajes figuraron en todo el material producido por el Programa y se pusieron de relieve por conducto de portavoces en contacto directo con los medios de información y comunicación. En 1996, el PMA lanzó su primera serie de anuncios sobre sus actividades de utilidad pública destinados a la prensa y la televisión.
133. Gracias a la amplia cobertura que los medios de información dedicaron a crisis como las de Kosovo y Timor Oriental, la imagen del PMA se afirmó entre sectores clave de la opinión pública. Se empezó a mencionar con frecuencia al Programa en los noticieros, los periodistas solicitaron cada vez más entrevistas y el personal del PMA empezó a considerar la cobertura de los medios de información como algo positivo. El factor tal vez

⁶³ En el ámbito de este esfuerzo, el logotipo del PMA se adaptó para que estuviera más en consonancia con el de las Naciones Unidas.



más importante fue la relación directamente proporcional entre la mayor visibilidad del PMA y el nivel de financiación de los donantes.

134. En 2001, en el ámbito de las iniciativas de creación de una mayor conciencia pública acerca del hambre en el mundo, el PMA elaboró un mapa del hambre en el que se ilustraba la magnitud de la malnutrición en cada país y región del mundo. El mapa se ha distribuido a los representantes de los gobiernos y a los docentes y alumnos de muchos países en todo el mundo.
135. Para el año 2002, el PMA había llegado a ser considerado por muchos donantes y por los principales medios de comunicación como una fuente fiable de información sobre el hambre, en especial en situaciones de crisis, como por ejemplo en la República Popular Democrática de Corea, Kosovo, Timor Oriental y el Afganistán. En los medios de comunicación se empezó a hacer referencia regularmente y de manera positiva a esta Organización y, a los ojos de los donantes, el Programa se convirtió en un sinónimo de eficiencia y eficacia en cuanto al suministro de ayuda alimentaria de vital importancia a las poblaciones pobres aquejadas por el hambre.

Pilar 4: Personal y dirección

136. Una de las primeras prioridades entre 1992 y 1995 fue establecer una sólida cultura de gestión. Desde 1996 siguen desplegándose esfuerzos relacionados con este compromiso y se hace cada vez más hincapié en el desarrollo de la capacidad directiva y la ampliación de los equipos de alta gestión en la Sede y sobre el terreno.
137. Al mismo tiempo, el PMA ha invertido cuantiosamente en *todo* su personal, al tratar de acrecentar su competencia técnica y su dedicación, y al crear un entorno que facilite la movilidad. Se han desplegado esfuerzos considerables por lograr que los recursos de personal sean diversificados y estén constituidos por el mismo número de hombres y mujeres, sobre todo a nivel directivo, así como por mejorar la seguridad del propio personal.

Un personal competente, experimentado y motivado

138. Muy pronto, el PMA se dio cuenta de que necesitaba que su personal tuviera una sólida experiencia y capacidad de gestión en situaciones de emergencia que incluyeran aspectos tales como la logística, las compras, el personal, las finanzas y las relaciones públicas, así como un buen conocimiento de las cuestiones inherentes al desarrollo y las técnicas de diseño de programas. Se elaboraron perfiles de las competencias profesionales en todas las principales esferas que requería el Programa.
139. El PMA contrató activamente a personal que respondiera a estos nuevos perfiles profesionales y diseñó programas de capacitación que permitieran a la plantilla ampliar conocimientos⁶⁴. Se establecieron objetivos relativos al número de mujeres y de personas procedentes de países en desarrollo contratadas en la categoría de profesionales internacionales.
140. A través de su programa de capacitación para la diversificación de la competencia profesional de su personal, junto con la ampliación de las listas de reserva para la contratación externa a 18 categorías profesionales concretas, el PMA cree que hoy ha logrado un perfil profesional de su plantilla más equilibrado. Además, según el PMA, estos

⁶⁴ Durante varios años el PMA ha contado con un programa de gratificación por retiro voluntario para los funcionarios que no habían conseguido adaptarse a las nuevas exigencias y expectativas.



perfiles ofrecen una sólida base para el seguimiento de la carrera y la formación profesional en el plano individual⁶⁵.

141. La capacitación y el perfeccionamiento del personal han desempeñado una función de importancia decisiva en el fortalecimiento de las aptitudes y la motivación del personal⁶⁶. En 1996, en el marco de la iniciativa del cambio y del compromiso contraído en materia de capacitación, la Directora Ejecutiva estableció un equipo encargado de la plantilla y la capacitación que constituyó la base de lo que llegó a ser una estrategia de capacitación exhaustiva. En los últimos cinco años, el PMA ha efectuado importantes inversiones en la esfera de la formación, en términos de tiempo del personal y recursos financieros.
142. Se han realizado programas de capacitación completos⁶⁷ en la mayor parte de los aspectos de la labor del PMA. Además de participar en las iniciativas de capacitación interinstitucionales, el personal ha asistido a cursillos de capacitación internos sobre seguridad y protección del personal, tecnología de la información y la comunicación, intervención de emergencia, política de habilitación para el desarrollo, género, nutrición, capacidad directiva y de gestión.
143. Debido al carácter de su trabajo y a los lugares donde se lleva a cabo, es muy probable que el personal del PMA y sus familias se vean involucrados en situaciones traumáticas y estén sometidos a un fuerte estrés. Para tratar de proporcionarles apoyo psicológico, en 1995 la Directora Ejecutiva emprendió un programa de orientación psicológica del personal⁶⁸.
144. En 2000, se estableció un programa de apoyo a los compañeros de carácter voluntario, con servicios confidenciales de apoyo psicológico y de consultas, destinado a todos los empleados del PMA y sus familias. En todo el PMA están a disposición 96 voluntarios cualificados para prestar un apoyo adecuado a sus colegas y los familiares de los mismos en momentos de emergencia o estrés.

Un personal móvil capaz de prestar servicio en todas las situaciones con las que se enfrenta el PMA

145. La labor llevada a cabo en materia de contratación, perfil profesional y perfeccionamiento del personal ha jugado un papel importante en el logro del objetivo del PMA de contar con unos recursos de personal móviles que puedan asignarse a diferentes situaciones sobre el terreno, a veces muy difíciles y con muy poco tiempo de preaviso. Se requiere, además, la capacidad para trasladarse rápidamente de un puesto a otro en la Sede y sobre el terreno.
146. Se establecieron y aplicaron con carácter más o menos oficial unas políticas claras en material de movilidad⁶⁹. La movilidad ahora es obligatoria para más del 90% de los puestos de categoría profesional internacional. Hoy el personal profesional y directivo se

⁶⁵ Plan Estratégico y Financiero para 2002–2005 (WFP/EB.A/2001/5-B/1).

⁶⁶ Al principio del decenio se impartía casi exclusivamente la llamada capacitación de contraparte.

⁶⁷ Muchos de estos programas de capacitación se describen en otra parte del presente documento.

⁶⁸ Hoy en el PMA hay siete consejeros del personal basados en diferentes regiones, que viajan continuamente para prestar asistencia al personal en dificultades o traumatizado.

⁶⁹ Una contribución ha sido la política de empleo de cónyuges, que permite a la organización contratar a cónyuges con una cualificación adecuada, siempre que la persona en cuestión no tenga que rendir cuentas directamente al otro cónyuge.



traslada de la Sede al campo y viceversa, y sobre el terreno pasa de un lugar de destino a otro; esto mejora su formación y aumenta la flexibilidad de los recursos de personal.

147. Otra medida consistió en hacer trabajar al personal directivo en una amplia gama de diferentes contextos de trabajo, puestos sobre el terreno y programas. Mediante los procesos de contratación, ascenso y traslado, el PMA ha dado prioridad a atraer a personal directivo superior a la Sede y trasladarlo luego de la Sede al terreno. Además, ha insistido en que un requisito previo necesario para ascender de un puesto de grado D-1 a otro puesto de grado D-2 es tener experiencia previa sobre el terreno en la propia esfera de competencia, con muy pocas excepciones. En 1996, sólo habían un puñado de directores destinados al terreno. Hoy en día, hay casi 40 directores de nivel D-1 y D-2 en las oficinas en los países y oficinas regionales, lo que representa el 50% de todos los puestos de D-1 y D-2 de la organización.
148. Estos cambios, en su conjunto, han alentado al personal a ser más responsable de su propia carrera y a considerar la movilidad una finalidad en sí misma importante. Además, han llevado a modificar en medida notable la línea que divide la Sede del campo, descrita en el Capítulo II.

Unos recursos de personal diversificados y equilibrados

149. En una de sus primeras reuniones del CPA, la Directora Ejecutiva expuso con claridad su compromiso de aumentar considerablemente la proporción de mujeres que ocupaban cargos profesionales y directivos. Posteriormente, el PMA adoptó el objetivo del Secretario General de que el 50% de todo el personal profesional estuviera constituido por mujeres. La proporción de mujeres entre el personal profesional internacional del PMA aumentó del 17%, en enero de 1992, al 39%, en junio de 2001.
150. A nivel directivo, el número de mujeres que ocupan cargos de grado P-5 y superior es hoy ocho veces mayor que en 1992, es decir que pasó de 6 a 56, lo que representa el 28% de estos puestos. En enero de 1992, ninguna mujer ocupaba puestos de nivel D-2 o superior. Ahora hay seis mujeres a nivel D-2, una en un cargo de categoría equivalente a la de Subsecretario General (SsG) y otra (es decir, la Directora Ejecutiva), a nivel de Secretario General Adjunto (SGA), lo que representa el 29% de tales puestos.
151. Otro objetivo establecido por la dirección ha sido el de incrementar el porcentaje del personal procedente de países en desarrollo. En los últimos dos años se ha alcanzado, y superado, el objetivo actual del 40%. Un desafío pendiente es el de aumentar el número de funcionarios profesionales procedentes de países donantes subrepresentados.
152. Durante todo este período, el PMA ha subrayado la necesidad de contratar a personal nacional en lugar de aumentar en gran medida el número de funcionarios internacionales. Esta política ha contribuido a crear una capacidad nacional, reducir los costos de funcionamiento, ofrecer mayores oportunidades de contratación a mujeres cualificadas y contribuir a la continuidad de los programas y la memoria institucional.

Seguridad del personal

153. La seguridad del personal ha constituido una de las principales preocupaciones de la Directora Ejecutiva en los últimos diez años. El personal del PMA trabaja en situaciones difíciles y peligrosas. Algunos miembros del personal han perdido la vida por actos de violencia; se ha disparado contra aviones del Programa; y el personal ha sido objeto de intimidaciones en puestos de control y barricadas en las carreteras; y los convoyes de



socorro han sido objeto de secuestros y emboscadas. Entre 1992 y 2002, fallecieron en el desempeño de sus funciones 56 miembros del personal⁷⁰.

154. El PMA ha dado suma prioridad al tema de la seguridad dentro y fuera de la organización. Ha desempeñado una función importante en plantear la cuestión de la seguridad del personal, sobre todo de quienes trabajan en zonas de conflicto o de guerra. Tras las palabras pronunciadas por la Directora Ejecutiva ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en otros foros, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha fortalecido la Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSECOORD).
155. Dentro de la organización se crearon una Dependencia de Seguridad y un Grupo de trabajo de seguridad sobre el terreno con el fin de ofrecer un foro donde debatir las cuestiones relacionadas con la seguridad. Como consecuencia de ello, se han instituido nuevas políticas, procedimientos y programas de capacitación.
156. En 1999, el programa de capacitación e información sobre temas de seguridad se volvió obligatorio para todo el personal del PMA y se organizaron talleres en todas las regiones. Desde el comienzo de esta iniciativa, 72 instructores internos han capacitado a más de 8.000 miembros del personal del PMA y de sus asociados⁷¹.
157. En 2000, el Grupo de trabajo sobre seguridad del personal del IASC, presidido por el PMA, estableció nuevos arreglos para la colaboración sobre el terreno entre las Naciones Unidas y las ONG en la esfera de la seguridad de los agentes de asistencia humanitaria. Ese mismo año, al ampliarse la capacidad del sistema de seguridad tanto en la Sede como en las oficinas de campo, se diversificaron el grado de participación y las responsabilidades de los guardias del servicio de seguridad.

Creación de una cultura de gestión sólida

158. En 1992, los directores empezaron a centrar la atención en la gestión de los alimentos más bien que en la administración de las personas. Una de las primeras prioridades del PMA fue establecer una definición de gestión que incluyera funciones y responsabilidades concretas, a saber:
 - adquirir una sólida base de conocimientos acerca de todos los aspectos de las operaciones de ayuda alimentaria y de toda esfera especializada conexas;
 - formular reflexiones estratégicas acerca de las oportunidades, las dificultades y las prioridades;
 - dar poder efectivo al personal y ofrecerle fuentes de inspiración, motivación y estímulos;
 - gestionar la actuación profesional, formar al personal y tomar las medidas necesarias frente a resultados inaceptables;
 - adoptar decisiones sobre los principales aspectos políticos, estratégicos, administrativos y financieros de las operaciones, programas y servicios;
 - delegar la facultad de adoptar decisiones y la responsabilidad de rendir cuentas; y
 - demostrar integridad personal y dominio de sí mismo.

⁷⁰ En los 30 años anteriores a 1992, fallecieron en el desempeño de sus funciones dos miembros del personal.

⁷¹ En cinco idiomas: árabe, español, francés, inglés y ruso.



Desarrollo de aptitudes de gestión y dirección

159. En los últimos cinco años, el PMA ha impartido capacitación a más de 300 directores. Esta capacitación empezó a nivel del personal directivo principal e hizo hincapié en las dotes de mando, mientras que la capacitación impartida a los directores de nivel intermedio se centró en las aptitudes de gestión. Actualmente, el PMA imparte capacitación a un mayor número de oficiales profesionales subalternos en materia de capacidad de supervisión.
160. Este programa de capacitación, que se complementa mediante talleres y preparación individual, ha acrecentado la capacidad de gestión del PMA y creado oportunidades para intensificar la comunicación en toda la organización. El PMA ha hecho hincapié en el uso de cuestionarios de evaluación multifuente⁷² que han permitido a cada director conocer más a fondo su propio estilo y prácticas de gestión. Al aplicarse en toda la organización, este proceso también ha contribuido a mejorar la comunicación entre la dirección y el personal.

Equipos de gestión

161. Una parte muy importante de los esfuerzos por mejorar la cultura de gestión del PMA se ha centrado en la creación de equipos de gestión a varios niveles, encargados de formular reflexiones estratégicas conjuntas, adoptar decisiones y asegurar un enfoque corporativo y racional en la aplicación de tales decisiones.
162. En el año 200 la Directora Ejecutiva, al reconocer que muchos directores del PMA tenían un nivel inferior al que correspondía a sus responsabilidades y al nivel de su contraparte en otros organismos de las Naciones Unidas, solicitó y obtuvo la aprobación de la Junta para reclasificar muchos puestos. Se crearon entonces nuevos puestos directivos de nivel superior, incluido uno a nivel de Subdirector Ejecutivo⁷³.
163. Como consecuencia de ello, en 2001 se establecieron nuevos arreglos institucionales. Se creó un pequeño Grupo Ejecutivo⁷⁴ que actuara como equipo de alta gestión para las decisiones operacionales y administrativas más importantes. Este grupo fue complementado por el Personal Ejecutivo⁷⁵, que incluía al Grupo Ejecutivo y a otros 15 directores de nivel superior. El Personal Ejecutivo se ocupaba de las cuestiones estratégicas, políticas y administrativas de carácter general con las que se enfrentaba el PMA⁷⁶. Además, se crearon equipos de gestión en cada departamento, dirección, despacho y oficina en el país.

⁷² Los cuestionarios de evaluación multifuente facilitan al personal directivo retroinformación sobre cómo le perciben sus supervisores y personal en cuanto al comportamiento que asumen en sus tareas de gestión y dirección. Estos cuestionarios se han utilizado en todos los talleres sobre dirección y gestión organizados desde 1997 y se han distribuido por segunda vez a todos los directores de nivel superior en la Reunión General de Túnez de 1999.

⁷³ El aumento del número de puestos de nivel D-2 también contribuyó a que el PMA destinara al campo a un número considerable de funcionarios de nivel D-2.

⁷⁴ Este grupo incluye a la Directora Ejecutiva, el Director Ejecutivo Adjunto, dos Subdirectores Ejecutivos y el Director de la Oficina de la Directora Ejecutiva.

⁷⁵ El Personal Ejecutivo está compuesto por 20 funcionarios: 13 estaban con el PMA antes de 1992; 11 proceden de países en desarrollo y 9 de países desarrollados; 13 son hombres y 7 son mujeres.

⁷⁶ El Personal Ejecutivo se reúne cuatro veces por año: durante un retiro anual y en tres reuniones de trabajo que se celebran inmediatamente después del período de sesiones de la Junta y, ocasionalmente, mediante teleconferencia.



Cultura orgánica

164. El hecho de alimentar la cultura orgánica del PMA ha constituido una preocupación constante de la dirección desde el comienzo de los años noventa. Según este enfoque, la auténtica transformación tendrá lugar solamente cuando se arraiguen los nuevos principios y comportamientos en la cultura de la organización.
165. La dirección sabe perfectamente que las culturas no pueden promulgarse ni implantarse mediante dispositivos técnicos. Por ese motivo, ha evitado elaborar una lista oficial de los valores orgánicos que todo miembro del personal ha de respetar en su labor. Sin embargo, ha tratado conscientemente de inculcar unos principios básicos en cada aspecto de la labor del PMA. Es aún demasiado pronto para evaluar los cambios que se han producido en la cultura, pero hay algunos indicadores del éxito obtenido: las frecuentes manifestaciones de orgullo del personal por pertenecer al PMA; el impacto de los compromisos en materia de género que se expresan en los programas y las pautas de contratación; y la extraordinaria solidaridad demostrada recientemente por el personal durante las grandes tragedias que han sufrido la organización y las personas que la integran.

Pilar 5: Diseño orgánico

166. Durante todo el proceso de cambio la dirección se ha preocupado por establecer una estructura que facilite y mejore la capacidad del PMA para trabajar en contextos sobre el terreno que se vuelven cada vez más imprevisibles y cambian con creciente rapidez. La nueva visión de futuro del PMA contiene la base para llevar a cabo un cambio radical en el diseño y la organización del propio PMA. Las características básicas de este enfoque se han descrito en el documento *Preparing WFP for the Future* (Preparar al PMA para el futuro):

El PMA necesita contar sobre el terreno con personal directivo de nivel superior experimentado y capaz de formular reflexiones estratégicas, establecer una comunicación con las personas y movilizarlas, asumir mayores responsabilidades, dirigir equipos y responder de la gestión de los recursos asignados y los resultados alcanzados.

Ni siquiera el director más experimentado puede hacer todo esto sin ayuda. Necesita una capacidad de apoyo adecuada en gestión financiera, gestión de recursos humanos, logística, compras, administración, medios de comunicación y movilización de recursos.

El elevado número y el distinto tamaño de nuestros programas en los países no nos permiten fortalecer esta capacidad en cada oficina en el país, ni designar a un directivo superior experimentado para cada oficina. Además, a veces será necesario que nuestros directores con mayor antigüedad se encarguen de operaciones de urgencia particularmente difíciles.

Nuestra estructura de las oficinas en los países tampoco facilita la adopción de un enfoque integrado para hacer frente a situaciones de emergencia complejas. Unas estructuras flexibles que trasciendan los límites nacionales y puedan establecerse y desmantelarse fácil y rápidamente satisfarían las necesidades del Programa mejor que nuestras actuales oficinas autónomas en los países.

Necesitamos una estructura sobre el terreno que sea más flexible y, a la vez, con más capacidad para hacerse cargo de las mayores facultades y responsabilidades que han de transferirse al campo⁷⁷.

⁷⁷ *Preparing WFP for the Future*, op. cit.



Las oficinas de los polos regionales

167. Por lo que concierne a la estructura sobre el terreno, se ha introducido un nuevo concepto orgánico basado en unos polos de países colocados bajo la responsabilidad de administradores regionales experimentados. Estas oficinas regionales han permitido a la organización acercarse a los directores a las operaciones de campo, facilitando así la adopción de decisiones y promoviendo los programas regionales. Representan la primera fase del proceso de *descentralización*.
168. A partir de 1997, el PMA ha creado 13 oficinas de los polos regionales⁷⁸ que proporcionan apoyo técnico a los programas y orientaciones administrativas a las oficinas en los países de su propio polo. Para ello ha sido necesario *devolver* al campo algunas funciones especializadas en esferas tales como la programación, la logística, las compras, la información pública, la gestión financiera y la gestión de recursos humanos.
169. Las oficinas de los polos regionales también dirigen directamente las operaciones de socorro regionales y transfronterizas. Se han diseñado de modo tal que puedan restablecerse o desmantelarse con flexibilidad, lo que permite al PMA seleccionar rápidamente la estructura orgánica más adecuada para satisfacer las necesidades de la situación.

Poder efectivo de la oficina en el país

170. El establecimiento de las oficinas de los polos regionales tenía por objeto apoyar, y no minar, a las oficinas en los países, que siguieron siendo una unidad orgánica clave sobre el terreno. El proceso de fortalecimiento de la capacidad del PMA en las oficinas en los países prosiguió, y en 1998 el Director del PMA en el País se convirtió en Representante del PMA⁷⁹. El Programa se está haciendo cargo gradualmente de todas las funciones de gestión y administración que maneja el PNUD.
171. En los directores en los países se delegaron mayores *facultades* para aprobar gastos en pro de operaciones de urgencia, y adoptar decisiones acerca de la contratación del personal y los consultores y de los contratos de compra. La delegación de facultades en los directores en los países se promovió aún más en las esferas de la aprobación de programas, la logística, las compras, las finanzas y la movilización de recursos.
172. Los directores en los países han ampliado con éxito sus funciones en esferas tales como:
- la base de conocimientos acerca de la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria;
 - las actividades locales de promoción;
 - la movilización de recursos a nivel local y la mejora de la comunicación con los donantes en general;
 - el establecimiento de asociaciones estratégicas;
 - la preparación de distintos documentos de planificación; y
 - la gestión de operaciones de urgencia y programas de ayuda alimentaria para el desarrollo.

⁷⁸ Abidján, Addis Abeba, Bangkok, Islamabad, Kampala, Lima, Managua, Maputo, Nairobi, Nueva Delhi, Uagadugú, Pristina y Yaoundé.

⁷⁹ En 1995, se convino en que el PMA tuviera un representante propio (CFA/40). En 1997 se modificaron en consecuencia las Normas Generales (que se desdoblaron en Estatuto y Reglamento General) y las modificaciones fueron efectivas a partir de 1998.



Descentralización de los despachos regionales

173. En 1998, aún debían completarse muchas actividades de descentralización, como por ejemplo en las esferas de la orientación normativa y los sistemas de gestión de las finanzas y la información. Sin embargo, resultó evidente lo acertado de la decisión de potenciar la capacidad de las estructuras de campo mediante procesos de devolución de funciones, delegación de facultades y descentralización. En cuanto al diseño orgánico, la única cuestión pendiente era la del futuro de los despachos regionales.
174. En 1996, se manifestó honda preocupación por la posibilidad de que las oficinas de los polos regionales sólo representaran un nuevo nivel adicional de gestión innecesario, y se plantearon preguntas acerca del papel de los despachos regionales. Por otro lado, se sostuvo con firmeza que en la Sede los despachos regionales eran necesarios para hacer frente a situaciones de emergencia complejas y que, sin duda alguna, serían indispensables durante la aplicación de las iniciativas del cambio orgánico.
175. Al final de 1998, el PMA decidió trasladar, con carácter experimental, fuera de Roma dos despachos regionales⁸⁰. Se eligieron esos despachos porque abarcaban regiones que en aquel momento se centraban sobre todo en el desarrollo. Esta experiencia resultó ser muy positiva y abrió el debate sobre la posibilidad de destacar al campo todos los despachos regionales o de fusionar los despachos regionales y las oficinas de los polos regionales, salvo en caso de que, por un determinado período, fuese verdaderamente necesario mantener la oficina de un polo regional.
176. Las oficinas de los polos regionales habían dado resultados satisfactorios, pero se manifestó la opinión de que a largo plazo el Programa no podría permitirse dos estructuras regionales. Así pues, lo lógico fue aumentar el número de los despachos regionales, fusionar la mayor parte de las oficinas de los polos regionales con los despachos regionales y basarlos todos sobre el terreno.
177. La decisión de trasladar al campo los despachos regionales representó, por tanto, una extensión lógica de la visión de futuro anunciada en 1996 y de hecho una confirmación de la decisión de establecer oficinas de los polos regionales. Al aumentar el número de despachos regionales y destacarlos sobre el terreno, el PMA integró los dos conceptos.
178. Para septiembre de 2001, se había completado la descentralización sobre el terreno de los despachos regionales con sede en Roma⁸¹, y se habían cerrado 11 de las 13 oficinas de los polos regionales⁸².
179. Se convino en que cada despacho regional tendría un objetivo de 16 funcionarios profesionales financiados con cargo al presupuesto básico, que incluiría al director regional y su suplente, asesores de programas y oficiales de apoyo especializados en logística, gestión de la cadena de suministro de productos, recursos humanos, finanzas y administración, compras, información pública y tecnología de la información y la comunicación.

⁸⁰ El Despacho Regional para Oriente Medio y África del Norte, situado en El Cairo, y el Despacho Regional para América Latina y el Caribe, en Managua.

⁸¹ Los despachos adicionales eran: África Occidental (Dakar), África Central (Yaoundé), África Oriental/Meridional (Kampala), Asia (Bangkok) y Europa Oriental (temporalmente en Roma).

⁸² Se mantuvieron solamente las oficinas de los polos regionales de Islamabad y Maputo para fines de apoyo operacional y técnico, en especial en materia de programación, logística y tecnología de la información y la comunicación. La oficina de Lima se designó centro de movilización de recursos destacado fuera de la sede, con la función especial de fomentar la toma de conciencia y promover un mayor apoyo en pro del PMA en América Latina y el Caribe.



Una nueva orientación para la Sede

180. Las medidas de devolución de funciones, delegación de facultades y descentralización iniciadas en 1996 tuvieron repercusiones profundas en la función de la Sede. Ésta se reestructuró en 1996 y desde entonces se han llevado a cabo varios reajuste de carácter estructural con el fin de adaptarla a sus nuevas funciones de proporcionar orientación normativa, asesoramiento y apoyo⁸³. El traslado de la Sede a un nuevo edificio, a finales de los años noventa, mejoró notablemente tanto las instalaciones como la moral.
181. En ese período, las direcciones de la Sede procedieron a establecer nuevos sistemas, procedimientos, herramientas y directrices para ayudar al personal directivo a hacerse cargo de sus responsabilidades y reducir la necesidad de controlar las transacciones y decisiones individuales. Para ello, se han desplegado mayores esfuerzos por elaborar normas y asegurar su aplicación mediante la presentación de informes de auditoría y evaluación, el seguimiento de la calidad de los programas y el aprendizaje dentro de la organización.

Pilar 6: Sistemas, procesos y tecnología

182. A principios de los años noventa se determinó con claridad que era necesario revisar y fortalecer todos los sistemas y la infraestructura tecnológica del PMA. Este último respondió a estas presiones sobre todo mediante el FMIP. Este programa, emprendido en 1995, se concibió para facilitar al personal directivo una información más precisa y pertinente que permitiera una adopción de decisiones más rápida y eficaz. El FMIP quedó ultimado con la introducción del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS).

Racionalización de los procedimientos y elaboración de directrices

183. Entre agosto de 1996 y febrero de 1997, un equipo encargado de llevar a cabo el cambio orgánico trabajó sobre una amplia gama de procesos orgánicos y trató de identificar las maneras de racionalizarlos y simplificarlos. Muchas de las sugerencias de este equipo y otros equipos encargados del cambio orgánico se incorporaron con el tiempo en el FMIP.
184. En los últimos seis años, se hizo un firme esfuerzo por simplificar los procesos y procedimientos y codificarlos en forma de herramientas y directrices⁸⁴. Ambas han sido de vital importancia para determinar la manera de actuar más adecuada, asegurar cierta coherencia e inculcar el hábito de tomar nota de las mejores prácticas.

La evolución del FMIP

185. Los antecedentes relativos al establecimiento del FMIP se han descrito en el capítulo II. El FMIP comenzó en 1995 como una iniciativa financiera destinada a mejorar la capacidad de gestión financiera del PMA, en especial su capacidad de rendición de cuentas y

⁸³ Desde 1996, ha habido algunas adaptaciones en la estructura de la Sede, sobre todo en el Departamento de Operaciones. En 2001, con el nombramiento de un segundo Subdirector Ejecutivo, se ha creado el Departamento de Administración que abarca funciones relacionadas con los recursos humanos, los servicios financieros, los servicios administrativos y la tecnología de la información y la comunicación.

⁸⁴ Entre éstas figuran el Manual de diseño de los programas (2000), que ahora abarca los documentos siguientes: Guía de planificación presupuestaria para los proyectos (2001), Manual de compras de artículos no alimentarios del PMA (1999), Manual de transporte y logística (1998), Guía de contabilidad para las oficinas en los países (1998), Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos y Sistema de movilización de recursos.



presentación de informes sobre la utilización de los recursos a disposición del PMA⁸⁵ de manera precisa y oportuna.

186. Sin embargo, más tarde resultó evidente que los sistemas de información del PMA no podían mantener el ritmo de fenómenos tales como el rápido crecimiento de las actividades, los cambios en las políticas y reglamentos financieros, el aumento de las necesidades de presentación de informes por parte de los donantes y la necesidad de introducir una tecnología de la información y medios de telecomunicaciones más modernos. Por lo tanto, se volvió a formular el FMIP para hacer frente a estas cuestiones a corto y largo plazo mediante sistemas y soluciones de carácter táctico y estratégico.
187. La planificación más detallada de los componentes del FMIP dio como resultado un plan de ejecución del FMIP por etapas. Para ello era necesario mejorar los sistemas de transferencia de datos anticuados y establecer algunos sistemas tácticos que permitieran al PMA introducir mejoras inmediatas y satisfacer las necesidades de información, a la vez que se diseñaban e implantaban sistemas estratégicos a largo plazo. Como consecuencia de ello, para el final de 1998 se habían ultimado todos los sistemas tácticos y de información, incluida la infraestructura material. En 1999 empezaron el diseño y la implantación de los sistemas estratégicos.
188. El sistema estratégico se concibió de modo que incluyera los procesos de gestión financiera, gestión de compras y de recursos humanos, movilización de recursos, programación, gestión de proyectos, transporte y seguimiento de productos. Una amplia evaluación de las diferentes opciones comerciales llevó a elegir como solución principal el programa conocido como SAP (Sistemas, aplicaciones y productos en el procesamiento de datos).
189. Desarrollado sobre la base del sistema SAP, el sistema WINGS representa una solución de empresa integrada para todos los procedimientos y operaciones económicas básicas del PMA. Se trata de un sistema de información para la gestión de los proyectos que abarca el proceso de principio a fin, es decir, desde la planificación teórica pasando por la fase de ejecución hasta la de cierre, lo que incluye la contabilidad de costos y un sistema de concordancia entre la gestión de fondos y la estructura de costos de los proyectos; la gestión de los recursos humanos desde la contratación hasta la terminación del contrato; y una amplia labor de presentación de informes y análisis.
190. El sistema WINGS empezó a funcionar en febrero de 2001⁸⁶, salvo para las funciones de recursos humanos y nómina, que se espera entren en funcionamiento en enero de 2002.
191. Por difíciles que hayan podido ser el diseño, la implantación y la ultimación del sistema WINGS, según la dirección del PMA, los equipos de los proyectos y los asociados en la ejecución, este sistema, que representa el resultado final del FMIP, constituye un éxito rotundo dentro del sistema común de las Naciones Unidas.
192. El sistema WINGS permite a todo el personal directivo conocer en todo momento de la situación de los presupuestos, proyectos, cadena de suministro de productos y demás, de modo que pueda adoptar decisiones más apropiadas y en el momento oportuno. También facilita a todos los miembros del personal del PMA el acceso a la información que necesita para su trabajo.
193. Sin embargo, este sistema requiere que se introduzcan cambios importantes en las modalidades de trabajo dentro de la organización. Quedan muchos desafíos pendientes en

⁸⁵ Informe parcial sobre el FMIP, octubre de 1996.

⁸⁶ Desde el punto de vista financiero, empezó el 1° de enero de 2001.



cuanto a prácticas de trabajo, procedimientos anticuados y actitudes adoptadas frente a los nuevos sistemas.

Telecomunicaciones

194. A mediados de los años noventa, debido al carácter de sus actividades de intervención de urgencia, en especial las que se realizan en África, el PMA implantó sistemas de comunicación propios. El Sistema de correo electrónico en zonas remotas (DFMS), por ejemplo, diseñado con el fin específico de responder a la situación del África oriental, funciona por ondas de alta frecuencia y ya se ha convertido en la norma para las organizaciones de asistencia humanitaria. Es un sistema eficaz en función de los costos, móvil y de fácil manejo, que ha sido hasta duplicado por varios operadores comerciales.
195. Para seguir los movimientos de los alimentos y el personal, los sistemas de información del PMA permiten ahora una gestión eficaz de la información en tiempo real, de modo que en cualquier parte del mundo es posible acceder a los datos o distribuirlos. En la mayor parte de los países en los que está presente el PMA, están implantados sistemas de información normalizados para seguir los movimientos de los alimentos y la capacidad de almacenamiento, realizar y seguir transacciones financieras, optimizar la utilización de los recursos de los donantes y comunicarse de manera eficaz con los asociados. Para muchas oficinas en los países, y a falta de infraestructura pública, esta red ofrece un sistema de comunicaciones de alcance mundial sin fisuras, y constituye uno de los principales sistemas de que dispone la comunidad internacional de ayuda humanitaria.

Pilar 7: Rendición de cuentas y supervisión

196. La necesidad de asegurar la adopción de enfoques de rendición de cuentas y supervisión sólidos y fiables planteó uno de los primeros desafíos en el proceso de cambio. En el último decenio, el PMA se ha centrado en el establecimiento y el fortalecimiento de mecanismos de supervisión básicos. En los últimos años del decenio, el Programa ha hecho cada vez más hincapié en compartir las enseñanzas y ayudar a la dirección a aprender de sus propias experiencias y a aplicar lo aprendido para lograr cambios de comportamiento.

Rendición de cuentas

197. Se ha registrado una mejora notable en la implantación de los sistemas de rendición de cuentas, pero los avances no han sido tan rápidos como se esperaba. Esto se ha debido en parte a que los nuevos sistemas de gestión financiera y de información no funcionan a pleno ritmo. Además, lo que es aún más importante, se necesita tiempo, sobre todo en una organización descentralizada basada en estructuras sobre el terreno, para establecer una cultura de rendición de cuentas y gestión que se apoye en sistemas transparentes y eficaces para el seguimiento y la evaluación de los programas, la presentación de informes precisos y puntuales, y un aprendizaje eficaz.

Supervisión

198. Durante los últimos años del decenio de los noventa, se aplicaron y consolidaron las iniciativas de auditoría e investigación emprendidas en 1994 y 1995, respectivamente. En 1999, el PMA introdujo una nueva innovación al elaborar y aplicar un sistema de seguimiento de auditoría único en el ámbito de las Naciones Unidas, que mejoró el registro, análisis, seguimiento y presentación de informes en relación con todas las observaciones y recomendaciones en materia de auditoría.



199. Las funciones de supervisión han mejorado la comunicación interna sobre los problemas recurrentes y sistémicos identificados durante las investigaciones y auditorías con miras a promover la adopción de medidas correctivas y el proceso de aprendizaje.
200. La función de evaluación en el PMA experimentó cambios importantes en los últimos años del decenio de 1990. Aunque la evaluación siempre se consideró un componente esencial y una herramienta clave de la gestión en el ciclo de proyectos del PMA, las oficinas del PMA en los países a menudo han tardado en llegar a considerarla un instrumento valioso para la gestión y una oportunidad de aprendizaje para el futuro.
201. Desde 1998 se han emprendido diversas iniciativas encaminadas a establecer un enlace más estrecho entre las recomendaciones en materia de evaluación y la práctica operacional. Con objeto de mejorar la ejecución de los programas, proyectos y operaciones, se estableció un sistema de seguimiento para determinar en qué modo los directores aplicaban las recomendaciones. Se fijaron indicadores normalizados de la ejecución para alentar a la organización a adoptar sistemas de seguimiento, presentación de informes y evaluación orientados hacia los resultados. En todo el PMA, el personal de seguimiento de las oficinas en los países se ha mantenido en continuo contacto mediante una red de seguimiento y evaluación por correo electrónico.
202. Los servicios de evaluación, auditoría e investigación se desarrollaron durante todo el decenio de 1990 como servicios relativamente independientes. Al final del decenio, la Directora Ejecutiva decidió fortalecer e intensificar la coordinación y la sinergia entre tales servicios mediante la creación de una nueva Dirección de Servicios de Supervisión para oficializar el vínculo entre los tres servicios existentes⁸⁷.

⁸⁷ El Director de esta Dirección desempeña también la función clave de Inspector General, facilita información y rinde cuentas directamente a la Directora Ejecutiva con el fin de realzar aún más la importancia de la mejora de la supervisión y la rendición de cuentas.



CAPÍTULO V: REFLEXIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES

Reflexiones sobre el proceso de cambio

203. Los capítulos anteriores han demostrado que en los últimos diez años el PMA ha experimentado cambios sustanciales y de gran amplitud. Estos cambios han absorbido una cantidad importante de tiempo y energía de la dirección y el personal del PMA. En definitiva, ¿ha valido la pena el proceso de cambio?

¿Qué habría pasado si el PMA no hubiese emprendido el proceso de cambio?

204. Las respuestas son bastante claras. En primer lugar, la presión de las emergencias masivas que se produjeron durante el decenio ha sido enorme. Una organización menos flexible y menos eficaz habría cedido bajo las dificultades. Sus operaciones de urgencia habrían atraído a menos donantes y los fondos habrían disminuido significativamente. Dado que el PMA es una organización que recibe financiaciones de carácter voluntario, las repercusiones habrían sido importantes. En segundo lugar, probablemente se habrían reducido aún más sus programas de desarrollo, lo que tal vez habría amenazado su doble mandato de asistencia para el desarrollo y las emergencias.

¿Era necesario este enorme esfuerzo?

205. Si las organizaciones no invierten en medida ingente en el cambio, éste simplemente no se produce. No es posible potenciar la capacidad de los directores de operaciones de urgencia remotas sin establecer estructuras de apoyo a nivel local y sistemas de gestión e información más modernos. De manera análoga, no es prudente descentralizar una organización sin convenir antes en una finalidad, estrategias y políticas unificadoras. Y tampoco es posible atraer y retener a personal altamente cualificado sin invertir en capacitación, perspectivas de carrera y movilidad. El cambio orgánico constituye un esfuerzo sustancial que abarca todas las esferas y para cuyo éxito es fundamental que se desplieguen esfuerzos denodados.

¿Qué es una buena inversión?

206. El principal gasto efectuado en el marco del programa de cambio fue la financiación del FMIP y del sistema WINGS. Estas iniciativas costaron alrededor de 40 millones de dólares EE UU⁸⁸, y prácticamente todas las demás iniciativas del cambio orgánico, incluido un programa de capacitación exhaustivo, se han costado con cargo a gastos generales, es decir, al presupuesto AAP.

207. Sin embargo, estos datos no son de por sí exhaustivos. Dada la difícil situación en las que se hallaban los sistemas de gestión, finanzas e información del PMA a principios de los años noventa y el hecho de que tuvo que darse prioridad a las operaciones de urgencia con respecto a las actividades de desarrollo, fue absolutamente indispensable que se

⁸⁸ En mayo de 1999, la Junta Ejecutiva convino en permitir la utilización de recursos del Fondo General para cubrir el déficit de financiación del FMIP. Hasta la fecha, se han recaudado 20,8 millones de dólares EE UU a partir de una combinación de contribuciones directas de los donantes, recursos del PMA e ingresos por concepto de intereses generados en la cuenta especial del FMIP, lo que indica que el déficit que habría de cubrirse con cargo al Fondo General ascendería a unos 16,2 millones de dólares. (WFP/EB.1/2001/INF/13).



adoptaran medidas inmediatas al respecto. Además, teniendo en cuenta las dimensiones del PMA, así como las nuevas exigencias impuestas sobre él y los requisitos de los donantes, la inversión en nuevos sistemas se habría efectuado incluso sin el proceso de cambio. Por último, *todos* los programas del PMA habrían sufrido desproporcionadamente de no haberse efectuado esos gastos.

¿Se han adoptado las decisiones justas?

208. Además de decidir invertir en el FMIP/WINGS, otra importante decisión ha sido la de descentralizar los despachos regionales. La descentralización debe considerarse como una piedra angular en todo el proceso de cambio. Uno de los objetivos clave de este proceso ha sido acercar a la dirección y al personal de los programas y la administración a los beneficiarios, de modo que las decisiones se tomen sobre una base más documentada y los programas adquieran mayor eficacia. Con la descentralización se ha logrado esta finalidad.
209. El costo real de la descentralización se calcula en términos del tiempo y la energía que la dirección y el personal han empleado para conseguir poner en aplicación el nuevo enfoque⁸⁹. Si bien esta inversión ha sido cuantiosa y los beneficios no son tangibles, se ha logrado reunir todos los cabos del proceso del cambio. En esta tarea, se ha obligado a la Sede a abandonar su práctica tradicional de tomar las decisiones a nivel central, y a desempeñar nuevas funciones y adoptar nuevos comportamientos.

Desafíos pendientes en el proceso de cambio

210. El proceso de cambio del decenio de 1990, dirigido por la Directora Ejecutiva, ya ha permitido lograr avances importantes en cuanto a capacidad de intervención de la organización y eficacia de la gestión. Con una cultura de cambio constructivo ya bien afiancada, los logros de hoy darán paso a los desafíos de mañana.
211. Los retos que se describen a continuación afectarán de manera crucial al proceso de cambio actualmente en curso y al futuro del PMA. El interés fundamental de los ocho desafíos consiste en mantener al centro del proceso del cambio las necesidades de las personas, tanto de los beneficiarios de los programas del PMA como del propio personal del PMA. El cambio representa un medio para perseguir un fin, no un fin en sí mismo. No ha de permitirse que el diseño y la implantación de mecanismos de cambio releguen a segundo término la visión de futuro y la propia alma del PMA: ayudar a las personas pobres que padecen hambre.

Desafío 1: Perfeccionar los sistemas de movilización de recursos y de financiación

212. El PMA necesita de las personas justas, los conocimientos apropiados y las estrategias adecuadas para ayudar a las personas pobres que padecen hambre. Pero también tiene que contar con los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus programas.
213. El PMA necesita reflexionar, en estrecha consulta con la Junta Ejecutiva, sobre su sistema vigente de recursos y financiación a largo plazo y adaptarlo para hacer frente a los nuevos retos. Dicha adaptación debe estar en consonancia con el compromiso del PMA de mantener la eficacia en función de los costos, de lo cual la organización se siente justamente orgullosa. A este respecto, se están estudiando varias propuestas para

⁸⁹ Por supuesto, el establecimiento de los despachos regionales ha implicado costos especiales. Sin embargo, al trasladarse los despachos regionales de la Sede al campo no ha habido ningún aumento de personal directamente relacionado con dicho traslado.



simplificar aún más las operaciones y mejorar las estimaciones presupuestarias de modo que los gastos efectivos puedan preverse con mayor precisión.

Desafío 2: Seguir potenciando distintas funciones y manteniendo la cohesión

214. Aunque mucho se ha logrado en la potenciación del papel de las oficinas en los países, es necesario mantenerse alerta para evitar que la Sede o los despachos regionales destacados sobre el terreno intensifiquen involuntariamente los controles .
215. Al mismo tiempo, hay que extremar la vigilancia para asegurar que la potenciación de la capacidad de los seis despachos regionales sobre el terreno no dé lugar a la creación de seis PMA separados en miniatura. Al contrario, los despachos regionales y la Sede deben colaborar estrechamente entre sí para alcanzar los objetivos de un único PMA mediante un enfoque global normalizado y coherente.
216. El PMA también tendrá que asegurar que la lejanía física de sus directores destacados en todo el mundo no provoque una pérdida total de la comunicación personal directa. No todas las decisiones pueden tomarse a través de informes, mensajes de correo electrónico o incluso por medios audiovisuales. Deben celebrarse regularmente reuniones, talleres y retiros, que alimenten el espíritu corporativo y el trabajo en equipo.
217. Un importante desafío para el PMA, a la luz del proceso de descentralización, sigue siendo el de determinar con claridad los vínculos entre la Sede y las estructuras sobre el terreno, así como sus funciones y responsabilidades en las nuevas situaciones de emergencia de gran relieve y gravedad⁹⁰, sobre todo en la fase inicial.
218. Asimismo es imprescindible mantener la rotación de los directores y el personal entre la Sede y el campo por ser éste uno de los medios para asegurar la cohesión del PMA en un contexto descentralizado.

Desafío 3: Lograr un buen desempeño de las nuevas funciones en la Sede

219. El proceso de cambio ha conllevado una transformación fundamental del papel de la Sede. Un desafío inmediato es el de adaptar las estructuras y procedimientos de la Sede a las nuevas realidades de una estructura operacional basada en el terreno.
220. La cultura de la Sede debe readaptarse para reflejar las dos tareas principales que le corresponden al *centro* en una organización descentralizada. En primer lugar, la Sede debe proporcionar orientación estratégica y normativa para asegurar que la política del PMA sea coherente en el plano general. En segundo lugar, debe proporcionar servicios orientados a los beneficiarios, flexibles y eficientes, en esferas tales como presupuestación, recursos humanos, gestión financiera, compras y logística. Estos servicios deben representar un verdadero apoyo para el funcionario directivo sobre el terreno.
221. Algunos de los retos principales que se plantean para la Sede son:
 - seguir elaborando herramientas y orientaciones normativas en todos los aspectos de las operaciones, la administración y la gestión;
 - asegurar que el PMA siga adquiriendo conocimientos básicos y técnicos en esferas clave de importancia fundamental, tales como evaluación de las necesidades y la nutrición;

⁹⁰ Por ejemplo, la situación actual en el Afganistán.



- establecer nuevas redes técnicas y básicas que vayan más allá de los límites de la organización y permitan a los grupos especializados⁹¹ compartir conocimientos, aprender de manera conjunta y proporcionarse apoyo recíproco;
- hacer participar al personal de campo en la elaboración de políticas y nuevas herramientas, sin sobrecargarlo de solicitudes de información y consulta;
- facilitar el intercambio de información, conocimientos e ideas en toda la organización;
- examinar, simplificar y, de ser posible, combinar las funciones de programación y presupuestación; y
- crear una memoria orgánica colectiva, lo que tal vez constituya el reto más difícil de atender para muchas organizaciones descentralizadas.

Desafío 4: Mantener la atención centrada en el personal y la dirección

222. Para atender a todos estos desafíos es preciso adoptar un enfoque sistemático para la formación profesional de las personas dentro del PMA. Un sistema de gestión de la carrera profesional es imprescindible para establecer un enfoque integrado de capacitación, rotación del personal y planificación de recursos humanos que asegure que el personal actual y futuro adquirirá en el curso de toda su carrera las competencias que necesita para atender a los retos actuales y futuros. Este enfoque aplicado a la gestión de la carrera no ha de limitarse al personal internacional sino que las necesidades y aspiraciones del personal nacional también deben ser un punto central de interés.
223. El PMA tiene que poder identificar a los posibles directivos para trabajar sobre el terreno y fomentar su carrera mediante una cuidadosa asignación de cargos, capacitación y apoyo. Es necesario proseguir y mejorar las iniciativas de formación de personal directivo de modo que pueda alcanzarse por fin una cultura de gestión sólida, basada en una gestión de la actuación profesional eficaz.
224. La comunicación sigue constituyendo un arduo reto para el PMA. La dirección ha reconocido la importancia de comunicarse con el personal desde las fases más tempranas. Si bien ha crecido de manera exponencial el nivel de intercambio de información, el PMA no ha podido aún asegurar la implantación de unos sistemas de comunicación eficaces en toda la organización.
225. Queda pendiente el desafío de asegurar el equilibrio entre mujeres y hombres en la plantilla y la diversidad geográfica de los recursos de personal, sobre todo a nivel superior. Mucho queda por hacer en relación con la contratación, los sistemas de gestión de recursos humanos y los arreglos contractuales para el personal internacional y nacional. La seguridad del personal sigue constituyendo una preocupación predominante.

Desafío 5: Integrar la reflexión basada en los resultados

226. En el PMA se ha establecido un marco estratégico para la elaboración de un enfoque basado en los resultados. La primera prioridad será elaborar herramientas de gestión y presentación de informes basadas en los resultados que puedan utilizarse sobre el terreno. Dichas herramientas deberán diseñarse y aplicarse de modo que su propio funcionamiento no desvíe la energía del personal respecto de sus tareas básicas.

⁹¹ En la actualidad la Dirección de Transporte y Logística está elaborando unos enfoques innovadores en esta esfera.



227. En el plano estratégico, el Programa tiene que mantenerse fiel a su doble mandato de asistencia para el desarrollo y en casos de urgencia. Para ello es necesario consolidar los vínculos entre las enseñanzas extraídas de las operaciones de urgencia y lo que se ha aprendido al llevar a cabo la iniciativa de habilitación para el desarrollo. De esta manera, el PMA puede demostrar que el doble mandato constituye un mandato unificado que le fortalece en ambos sectores de sus operaciones. También implica una ampliación continua del VAM por ser éste el instrumento clave en el fortalecimiento de la base de conocimientos del PMA en todos los países
228. En los próximos cinco años la dirección y el personal dedicarán gran parte de su tiempo y energías a las nuevas herramientas de gestión, planificación y presentación de informes basadas en los resultados, así como al cambio de cultura al que ha llevado la reflexión basada en los resultados.

Desafío 6: Fortalecer la función de promoción del PMA

229. En los planes estratégicos del PMA, la defensa de la causa de las personas pobres que padecen hambre representa un objetivo central de la organización. Se han realizado algunas importantes e interesantes iniciativas, en especial a escala nacional. Es necesario identificar y compartir las mejores prácticas, así como fortalecer la capacidad de las oficinas en los países para llevar a cabo esta actividad de defensa y promoción.
230. Sin embargo, a nivel institucional el Programa tiene que llegar a un entendimiento compartido, y concertado, de los distintos elementos de su actividad de promoción, como por ejemplo la información pública, el apoyo político y el asesoramiento a los gobiernos.

Desafío 7: Fortalecer la base de conocimientos acerca de las personas aquejadas por el hambre y la pobreza

231. Para mantener la eficacia a largo plazo, el personal del PMA debe tener un profundo conocimiento de la situación de la población pobre que padece hambre en cada país concreto y saber, por tanto, quiénes son estas personas, dónde se encuentran y por qué padecen hambre. Al contar con esta información, el PMA podrá destinarles sus propios recursos, abogar frente a los gobiernos y convencerlos para que dirijan sus recursos a esta población e influir en los donantes, las ONG y las demás entidades para que hagan lo mismo. El PMA podría incluso desempeñar una función análoga en los países pobres en los que no realiza ninguna operación. Para ello el VAM constituye la herramienta esencial.

Desafío 8: Mantener el impulso del cambio

232. La dirección y el personal consideran que en su lucha por ejecutar programas eficaces y llevar a cabo un complejo cambio orgánico están sometidos a un estrés cada vez mayor. De ellos se espera que adquieran nuevas competencias en muchas esferas diferentes; que contribuyan a la elaboración de nuevos sistemas, procesos y herramientas; y que adopten en su labor una mentalidad directiva. Así pues, todo futuro proceso de cambio deberá dar al personal el tiempo necesario para que consolide y asuma los cambios introducidos, manteniendo a la vez el impulso del propio proceso. Este enfoque requiere el constante y sólido compromiso de todo el personal directivo principal.
233. Es de prever que el proceso del cambio será trabajoso, por lo cual la dirección tendrá que reservar un período de tiempo para escuchar al personal, invitarle a facilitar retroinformación y, de ser necesario, colaborar con el mismo para adaptar el proceso de cambio. Cuantos más miembros del personal participen en el proceso de transformación, más probabilidades de éxito habrá.



El desafío final:

Ultimar con éxito la transición del liderazgo de la Organización en 2002.

Requisitos previos para tener éxito

234. La experiencia del PMA ha demostrado que es posible cambiar y transformar radicalmente un organismo de las Naciones Unidas, aunque dicho cambio no sea nada fácil y a veces lleve años para que los resultados sean evidentes en el ámbito de los programas.
235. La experiencia del PMA indica que existen varios requisitos previos para tener éxito.
- El jefe ejecutivo del organismo debe desempeñar un liderazgo de manera inequívoca, activa y comprometida. Esto ha de ir acompañado de un fuerte sentido de identificación con el propio Programa y de una participación activa de todo el personal directivo principal. Es igualmente indispensable el apoyo del órgano rector.
 - El proceso del cambio ha de apoyarse en la participación activa del personal desde la fase inicial. El personal debe identificarse con el proceso y sentir que su contribución tendrá un impacto. Por lo tanto, es indispensable comunicar desde el comienzo el objeto del cambio en cuestión y hacer hincapié, a la vez, en la necesidad de tal cambio, las consecuencias que derivarían de una situación sin cambios y los beneficios de la transformación en sí.
 - El cambio debe orientarse según una visión holística de la nueva organización y una estrategia flexible y bien fundada.
 - La organización debe invertir en el cambio y asegurar que se pueda disponer en el momento oportuno de la energía y los recursos necesarios.
 - Por último, es importante combinar pequeños éxitos más inmediatos con soluciones sistémicas a más largo plazo. La organización debe demostrar sin demora al personal que el cambio da buenos resultados y permite solucionar sin inconvenientes problemas que afectan a toda la organización, mediante las nuevas estrategias, sistemas, estructuras y competencias.
236. El cambio constituye un proceso continuo. Para poder seguir atendiendo a las necesidades con eficacia, el PMA debe comprometerse a realizar un proceso de aprendizaje y de fortalecimiento de su propia capacidad, y adaptarse constantemente a los retos y exigencias externos.



BIBLIOGRAFÍA

Documentos de la Directora Ejecutiva sobre el cambio orgánico

Declaración de la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos al Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CFA: 34/3, 4 de noviembre de 1992)⁹².

Preparing WFP for the Future—An Organization to meet our Mandate, julio de 1996.

La aplicación del cambio orgánico, 24 de febrero de 1997.

Headquarters Reorganization (Memorando de la Directora Ejecutiva ED97/18.26.97).

Organizational Change at WFP (Circular de la Directora Ejecutiva ED97/018).

Documentos del CPA y de la Junta Ejecutiva

Examen de las políticas, objetivos y estrategias del PMA (CFA: 37/P/7, 7 de abril de 1994).

Declaración sobre el cometido del PMA (CFA: 38/P/5, diciembre de 1994).

Cuentas bienales comprobadas de 1992-1993, informe financiero y estados de cuentas (CFA: 38/12, diciembre de 1994).

Medidas de reforma y revitalización (WFP/EB.A/96/6/Rev.1).

Medidas de reforma y revitalización adoptadas en el Programa Mundial de Alimentos (WFP/EB.A/97/5-B).

Guía para la aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (WFP/EB.3/99/INF/18).

Informe sobre la situación del cambio orgánico en el PMA (WFP/EB.1/99/3-B).

Informe del Grupo de trabajo sobre el sistema de gobierno (WFP/EB.A/2000/4-D).

Actividades complementarias de la decisión 2000/EB.A/6 de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno (WFP/EB.3/2000/3-A).

Una estrategia de movilización de recursos para el Programa Mundial de Alimentos (WFP/EB.3/2000/3-B).

Informe de situación sobre la iniciativa de descentralización del PMA (WFP/EB.3/2001/11-B).

Directrices para las reuniones de la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (WFP/EB.1/2001/4-B).

Informes anuales del PMA.

Informes internos sobre el cambio orgánico

Update on Organizational Change at WFP. Joslyn, D., 11 de septiembre de 1998.

⁹² Muchas de las declaraciones e informes de la Directora Ejecutiva al CPA y la Junta Ejecutiva contienen información importante sobre el proceso del cambio.



Making Decentralization Work: The Report on Decentralization and the Workflow of Country Programmes, EMOPs, PRROs and Development Projects. International Resource Group, 2000.

Documentos de referencia

Evaluación del Programa Mundial de Alimentos (Bergen, Noruega, Chr. Michelsen Institute, 1994).

Improving Financial Management Information Systems (Roma, McKinsey & Company Inc., 1994).

The World Food Programme and the Development of Food Aid. Shaw, D.J. (Wiltshire, Reino Unido, Anthony Rowe Ltd., 2000).



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

| | |
|---------|--|
| AAP | Presupuesto administrativo y de apoyo a los programas |
| ALITE | Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia |
| CAI | Costos de apoyo indirecto |
| CCA | Evaluación común del país |
| CCAAP | Comisión Consultiva de las Naciones Unidas en Asuntos Administrativos y de Presupuesto |
| CCAP | Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto |
| CICR | Comité Internacional de la Cruz Roja |
| COMPAS | Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos |
| CPA | Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria |
| DFMS | Sistema de correo electrónico en zonas remotas |
| ECHA | Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FICR | Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FITTEST | Equipo de apoyo rápido en tecnología de la información y telecomunicaciones para emergencias |
| FMIP | Programa de Mejora de la Gestión Financiera |
| IASC | Comité Permanente entre Organismos |
| MA | (país) menos adelantado |
| OACNUR | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| OCHA | Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios |
| OE | Operación especial |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización no gubernamental |
| OPR | Operación para situaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas |
| OPSR | Operación prolongada de socorro y recuperación |
| PBIDA | país de bajos ingresos y con déficit de alimentos |
| PDI | Persona desplazada en el interior del propio país |
| PEF | Plan Estratégico y Financiero |
| PEP | Perfil de la estrategia en el país |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PP | Programa en el país |
| RAIE | Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia |
| SAP | Sistemas, aplicaciones y productos en el procesamiento de datos |
| UNDAF | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UNDG | Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UNDRO | Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre |



| | |
|-----------|--|
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNSECOORD | Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas |
| VAM | Análisis y cartografía de la vulnerabilidad |
| WINGS | Sistema Mundial y Red de Información del PMA |

