

comité ejecutivo del
consejo directivo

grupo de trabajo del
comité regional

ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD

ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD



42a Reunión
La Habana, Cuba
Agosto 1960

CE41/2 (Esp.)
29 julio 1960
ORIGINAL: INGLES

Tema 2: DESCENTRALIZACION DE LAS ACTIVIDADES DE LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA

Durante el debate sobre el proyecto de programa y presupuesto en la 40a Reunión del Comité Ejecutivo (abril de 1960), los representantes de México y Venezuela se refirieron a la modificación de las condiciones en que se llevan a cabo las actividades de la OSP, particularmente en las Oficinas de Zona, y propusieron una resolución pidiendo que se procediera a un estudio de la descentralización. El Comité Ejecutivo aprobó la Resolución XIII, que dice así:

"El Comité Ejecutivo,

Habiendo examinado la cuestión de la descentralización de las actividades de la Oficina, y en especial, la actual distribución de Zonas y del personal adscrito a ellas; y

Teniendo en cuenta que, además del aspecto económico de la descentralización, es preciso tener una idea exacta de la efectividad de la misma y de las ventajas que reporta a los Gobiernos Miembros,

RESUELVE:

Encomendar al Director que prepare un estudio sobre los aspectos económicos y técnicos del sistema de descentralización vigente y lo someta a la consideración y decisión pertinente del Comité Ejecutivo, en su próxima reunión."

El Director tiene el honor de presentar al Comité Ejecutivo el siguiente informe provisional sobre el desarrollo de la descentralización en la OSP.

Antecedentes

La descentralización de las operaciones, tanto de carácter técnico como administrativo, ha sido uno de los principios básicos de la dirección de la Oficina Sanitaria Panamericana. En el Documento CE38/2 (agosto de 1959),

titulado Descentralización de las Actividades de la Oficina Sanitaria Panamericana hacia las Oficinas de Zona se expusieron en detalle los antecedentes de la delegación de atribuciones y funciones a las Oficinas de Zona y servicios de campo de la OSP. La mayor parte de la descentralización se llevó a cabo después de 1950, pero la primera oficina de campo se estableció en la ciudad de Panamá en 1940 para prestar servicios a los Gobiernos Miembros cuyos territorios se extienden a lo largo del Golfo de México y el Area del Caribe. Esa oficina se trasladó a la ciudad de Guatemala en 1943. En 1942 se abrieron oficinas similares en Lima, para atender a los países de América del Sur, y El Paso para coordinar la labor sanitaria a lo largo de la frontera mexicano-estadounidense. En 1950 se estableció la Oficina de Campo de Río de Janeiro con la misión de supervisar las actividades de la OSP en el Brasil.

Sin embargo, con anterioridad a 1950, por lo general se fijaron las orientaciones, se trazaron planes y se dirigieron las operaciones desde la sede de Washington. En esa época, no se habían delegado funciones importantes a la oficinas de campo que, de hecho, dependían de la División de Salud Pública, una de las tres divisiones establecidas en la sede.

En 1951 y 1952, tanto el Director de la Oficina como el Comité Ejecutivo impulsaron la descentralización. En 1951 comenzaron a funcionar las Oficinas de Zona de Guatemala, Lima, Río de Janeiro y Buenos Aires. En 1952 se establecieron la Oficina de Zona de la ciudad de México y la Oficina de Campo de Kingston.

En abril de 1952, el Comité Ejecutivo pidió al Director que preparara un estudio sobre las actividades de la Oficina prestando especial atención a la posibilidad de dedicar un mayor porcentaje de fondos a las actividades de campo y de descentralizar a las Zonas ciertas funciones ejecutivas que se llevaban a cabo en la sede. En septiembre, el Director definió, en un documento interno, la división de funciones entre la sede y las Oficinas de Zona. Ese documento asignaba a la sede de Washington las relaciones con los Cuerpos Directivos; el establecimiento de normas, procedimientos, y reglamentos; ciertos servicios centrales de carácter técnico y administrativo; el planeamiento de programas; la evaluación de los mismos; la ejecución de los proyectos interpaíses que abarquen más de una zona, y la relaciones con los organismos internacionales que colaboran en los programas. Se asignaron a las Oficinas de Zona las funciones relativas a las actividades de campo, inclusive la aplicación de las normas, procedimientos y reglamentos; la colaboración con los gobiernos en la planificación y desarrollo de proyectos y programas; la preparación y recomendación de propuestas para el programa y presupuesto; las negociaciones con los gobiernos para concertar acuerdos sobre proyectos; la labor de enlace con los representantes de campo de los organismos que cooperan en los programas; el establecimiento de procedimientos locales para las operaciones, y la ejecución de ciertos servicios administrativos tales como el pago de sueldos, administración de las cuentas bancarias

locales, tramitación de los preparativos y reembolsos de viajes, contratación y servicios del personal local no profesional y compras de poca importancia.

Este documento, junto con otros materiales preparados por la Secretaría para el Comité Ejecutivo, fueron examinados sucesivamente por el Consejo Directivo en 1953 y la XIV Conferencia Sanitaria Panamericana (1954), que expresaron su satisfacción en relación al informe presentado sobre economías y descentralización.

Se han seguido hasta la fecha los principios establecidos en el documento de 1952 y las normas de descentralización aprobadas por la XIV Conferencia Sanitaria Panamericana. La Zona I entró en pleno funcionamiento en 1958 con la abolición de la Oficina de Campo de Kingston y la apertura de la Oficina de Zona en Caracas, pero, por lo demás, la estructura de los servicios de campo ha seguido siendo la misma.

La experiencia ha enseñado que las Oficinas de Zona son de primordial utilidad para mantener un estrecho enlace entre los Gobiernos Miembros y la Organización y para la supervisión de las actividades del personal internacional asignado a los proyectos de campo. Además, las Oficinas de Zona han demostrado ser muy útiles en la labor de proporcionar asesoramiento técnico directo a las autoridades sanitarias de los países de su jurisdicción.

El porcentaje de fondos que se dedican a actividades de campo, en comparación con los asignados a la sede, ha ido aumentando notablemente a medida que se ampliaban las actividades de la Oficina. El cuadro siguiente muestra claramente la tendencia a la descentralización.

GASTOS Y ESTIMADOS^{1/}

(Todos los fondos)

<u>Año</u>	<u>Sede</u> ^{2/}		<u>Campo</u> ^{3/}		<u>Total</u>	
	<u>\$</u>	<u>%</u>	<u>\$</u>	<u>%</u>	<u>\$</u>	<u>%</u>
1954	1,644,142	44.1	2,082,904	55.9	3,727,046	100.0
1955	1,674,360	36.3	2,940,637	63.7	4,614,997	100.0
1956	1,761,736	34.5	3,342,714	65.5	5,104,450	100.0
1957	1,998,547	31.0	4,450,370	69.0	6,448,917	100.0
1958	2,263,249	27.4	5,989,291	72.6	8,252,540	100.0
1959	2,322,000	25.7	6,719,024	74.3	9,041,024	100.0
1960	2,592,391	23.2	8,596,828	76.8	11,189,219	100.0
1961	2,640,583	22.1	9,306,883	77.9	11,947,466 ^{4/}	100.0
1962	2,829,542	22.3	9,874,416	77.7	12,703,958 ^{4/}	100.0

Una situación análoga se ha registrado con respecto a los puestos establecidos de la Organización. El siguiente cuadro indica la tendencia durante el período 1954-1962.

^{1/} Gastos efectivos para 1954-1959; estimados para 1960-62.

^{2/} Se incluyen los costos de las reuniones de la Organización y de los servicios de asesoramiento prestados a los gobiernos por el personal ejecutivo y profesional de la sede.

^{3/} Se incluyen todos los servicios técnicos facilitados a los países por el personal de los programas y de las oficinas de zona, así como los servicios administrativos complementarios para las actividades de campo, y el costo de las publicaciones.

^{4/} Habiéndose aprobado la propuesta de asignar \$300,000 al Fondo de Trabajo de la OPS (Documento CD11/15), esta suma se ha deducido del total estimado para las actividades de la sede y de campo.

PUESTOS ESTABLECIDOS*

(Todos los fondos)

<u>Año</u>	<u>S e d e</u>		<u>C a m p o</u>		<u>T o t a l</u>	
	<u>No.</u>	<u>%</u>	<u>No.</u>	<u>%</u>	<u>No.</u>	<u>%</u>
1954	212	44.2	268	55.8	480	100.0
1955	204	38.5	326	61.5	530	100.0
1956	210	38.1	341	61.9	551	100.0
1957	226	33.4	451	66.6	677	100.0
1958	245	32.7	505	67.3	750	100.0
1959	245	28.9	604	71.1	849	100.0
1960	242	27.9	625	72.1	867	100.0
1961	243	27.4	643	72.6	886	100.0
1962	245	27.1	658	72.9	903	100.0

Los detalles estadísticos que demuestran la tendencia a la descentralización adquieren mayor valor si se comparan con el desarrollo del programa de la Organización. En 1954 había 101 proyectos en ejecución y en 1959 sumaban a 222, mientras que para 1962 están planeados 276. De modo análogo, ha habido un constante aumento en el número de becas adjudicadas. En 1954 se concedieron 282 a becarios de las Américas, en 1959 ascendieron a 505, y se estima que en 1962 se adjudicarán 570.

Durante el período de 1954 a 1957 se asignaron nuevas funciones a los representantes de zona, con el propósito de que las decisiones se adopten en el punto más cercano posible a las operaciones de campo. De acuerdo con las instrucciones contenidas en el documento de 1952, se delegaron más importantes funciones técnicas que administrativas. Si bien los representantes de zona asumieron la responsabilidad administrativa y técnica de la ejecución de los proyectos de campo, los controles efectivos de los fondos destinados a dichos proyectos se retuvieron en Washington hasta 1957.

En ese año, a fin de facilitar las decisiones pertinentes y eliminar duplicaciones, las Oficinas de Zona empezaron a llevar su propia contabilidad oficial. La sede de Washington dejó de mantener los registros detallados

* Número efectivo para 1954-1959; estimados para 1960-62.

de las obligaciones y gastos. En su lugar, se limitó a la preparación de resúmenes e informes basados en los estados de cuentas presentados por las Oficinas de Zona. Esto no sólo permitió reducir el personal administrativo de la sede sino que dio mayor eficiencia al funcionamiento de las Oficinas de Zona. Se dieron instrucciones detalladas para la preparación de las estimaciones de los costos presupuestarios y el análisis de control y revisión de las partidas asignadas. La delegación de atribuciones de 1957 comprendía además:

1. La facultad para adoptar la decisión final en 32 clases distintas de asuntos relativos al personal internacional, que antes tenían que someterse a la sede de Washington. Además, se asignó a las Oficinas de Zona la función de preparar toda la documentación para otras 27 clases de asuntos de personal, reservándose la sede de Washington la decisión final sobre los mismos. Por otra parte, continuaron desempeñando las funciones asignadas anteriormente en relación con la contratación de personal local.
2. La plena responsabilidad de conservar e inventariar los suministros y equipos no fungibles de las Oficinas de Zona y de los proyectos, y la transferencia a los gobiernos o venta de los bienes anticuados, excedentes o sin utilidad. Estas funciones eran desempeñadas antes por la sede de Washington.
3. Diversas tareas administrativas, que anteriormente correspondían a la sede, entre ellas la ampliación de atribuciones en materia de compras, la aprobación y pago de los subsidios de educación y por hijos a cargo, etc.

La serie de medidas de descentralización adoptadas por la Organización en estos diez últimos años se ha debido principalmente a la rápida expansión de la Organización y a la complejidad de las diversas clases de actividades que se llevan a cabo en los programas. Por otra parte, desde 1950, los procedimientos administrativos son cada vez más complejos. La Organización ha asumido una mayor responsabilidad social para con sus empleados, lo cual ha aumentado el volumen de trabajo en materia de administración de personal, a la vez que sus operaciones fiscales han adquirido mayores proporciones y diversidad. La introducción de actividades tales como el Seguro de Enfermedad para el personal y sus familiares, el extenso sistema de subsidios especiales por esposa e hijos, de educación, costo de vida etc., así como la necesidad de proceder en las distintas localidades a continuos estudios sobre el costo de vida y las escalas de sueldos, han contribuido notablemente a aumentar el volumen de trabajo administrativo.

Todos estos factores han originado un aumento sustancial en el personal técnico y administrativo de las Oficinas de Zona. En 1952 había en total 21 funcionarios técnicos, 17 administrativos y 25 auxiliares asignados a las Oficinas de Zona, inclusive las Oficinas de Campo de El Paso y Kingston. En 1960, estas cifras han aumentado a 27 funcionarios técnicos, 37 administrativos

y 57 auxiliares. También han aumentado los gastos a medida que era necesario disponer de más personal y de locales mayores, así como el incremento que la inflación ha ocasionado en todos los costos de las actividades. En 1952, el costo total de las Oficinas de Zona y Campo era de \$449,845. En 1960, asciende a \$885,780.^{1/}

En 1952, el personal administrativo de la sede y de campo comprendía 136 funcionarios, lo que representaba el 38.7% de todo el personal de la Oficina. De ellos, 119 trabajaban en la sede y 17 en el campo. En 1960, la cifra correspondiente es de 127, o sea, el 14.7% de todo el personal de la Oficina; 90 de estos funcionarios prestan servicio en la sede y 37 en el campo.

Consideraciones generales

El Director está de acuerdo con los miembros del Comité Ejecutivo en que es necesario proceder a una evaluación de los actuales procedimientos en las actividades de la Oficina para determinar si se han cumplido las finalidades básicas de la descentralización.

El Director ha iniciado ya el estudio que le encomendó el Comité Ejecutivo en su 40a Reunión. Las ideas expuestas durante las reuniones de los Cuerpos Directivos así como los resultados preliminares del estudio han puesto de manifiesto la complejidad del asunto. Por consiguiente, es preciso proceder a un examen crítico de las prácticas seguidas en la actualidad y a un minucioso análisis de otras alternativas con objeto de determinar si hay procedimientos más eficaces y económicos para llevar a cabo la labor de la Organización a nivel de la sede, de las Zonas y de los proyectos. Entre las posibles alternativas cabría considerar las siguientes: (a) reducción del número de Oficinas de Zona, manteniendo sus actuales funciones y responsabilidades; (b) concentración de las prácticas administrativas en un número limitado de oficinas de zona, y dejando a las demás con personal principalmente de carácter técnico, y (c) concentración en la sede de ciertos servicios administrativos y complementarios que en la actualidad prestan las Oficinas de Zona. Tal vez haya otras posibilidades que se presentarán a medida que avance el estudio. Esas posibilidades deberían compararse cuidadosamente con el sistema establecido, puesto que el análisis puede revelar que este último es el más satisfactorio en las actuales circunstancias. En definitiva, en un estudio de esta índole hay que tomar en consideración las necesidades y el criterio de los Gobiernos Miembros, así como los objetivos generales de la Organización.

Como se desprende de todo lo expuesto, es evidente que se necesita más tiempo, para completar el estudio, que el transcurrido desde la aprobación de la Resolución de la 40a Reunión del Comité Ejecutivo. Este estudio proseguirá y se intensificará en un futuro inmediato a fin de que el Director pueda presentar un informe lo más completo posible a la consideración de la 43a Reunión del Comité Ejecutivo, para que adopte la decisión que estime oportuna.

^{1/} Esta cifra comprende la contribución estimada del Gobierno de Venezuela.