

Examen del concepto de “reforma con crecimiento”
Documento informativo y de debate de la Presidencia

1. La finalidad del presente documento es ayudar al Comité de la Conferencia a alcanzar un acuerdo sobre el concepto de “reforma con crecimiento”.
2. El término “reforma con crecimiento” apareció en la portada de la Evaluación Externa Independiente (EEI). Las personas encargadas de la evaluación estimaron que éste era un concepto que llamaría la atención de los lectores sobre lo que consideraban, presumiblemente, el mensaje principal. Sin embargo, no se proporcionó una definición precisa del término. En el informe se trataban muchas cuestiones relacionadas con la reforma, pero el concepto de “crecimiento” se utilizaba para designar todo lo que sería necesario hacer para invertir la tendencia descendente de la capacidad de la FAO y para apoyar el proceso de reforma. Quedaba claro que las personas encargadas de la evaluación opinaban que era necesario actuar para incrementar los recursos de la FAO. En la evaluación se señalaba que diversos servicios y funciones estaban al borde del colapso debido a la falta de recursos de personal provocada por los presupuestos cada vez menores.
3. La aclaración del concepto de “reforma con crecimiento” se ha aplazado continuamente en el marco de la labor del Comité de la Conferencia y de la aplicación de la reforma emprendida por la Administración de la FAO. Aunque tal vez el equipo de la EEI no consideró que esta cuestión causara confusión o fuera polémica, tanto los Miembros como la Administración de la FAO sí lo vieron así, y se temió que la cuestión fuera esencial para el éxito general de la reforma y que pudiera fallar el intento prematuro de definir el concepto y, por tanto, hacer peligrar el avance de la reforma. Finalmente, la cuestión se remitió a la Reunión Conjunta de los Comités del Programa y de Finanzas de mayo de 2009. Si bien todos convinieron en que correspondía a los Miembros de la FAO debatir y sacar unas conclusiones, la Administración les prestó ayuda presentándoles un documento de debate (véase el Anexo 2) en el que se establecían algunos parámetros, sin intentar avanzar hacia ninguna conclusión. La mayoría de los miembros de ambos Comités participaron en el debate y, a pesar de los temores iniciales por la posibilidad de que hubiera opiniones muy divergentes, las declaraciones condujeron rápidamente a un acuerdo claro y compartido, que se plasma en el Informe de la Reunión Conjunta al Consejo (véase el Anexo 1).
4. En la parte final de informe se recoge la explicación de la conclusión convenida, que también se reproduce a continuación:
“El crecimiento debería ser real, atendiendo a los siguientes puntos:
 - a) la consideración primaria es conseguir prestar servicios a los Estados Miembros con eficiencia y efectividad;
 - b) la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las reformas que se están llevando a cabo en la Organización;
 - c) el imperativo de lograr que la FAO disponga de unos recursos humanos muy cualificados y suficientes;
 - d) las necesidades de crecimiento no deben definirse en función de cifras predeterminadas, sino que deben valorarse en primer lugar en función de los objetivos estratégicos y funcionales y del Plan a plazo medio (PPM) aprobados por los órganos rectores;

- e) la integración completa prevista del presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios en el PPM y el Programa de trabajo y presupuesto (PTP).”

5. Se invita a los Miembros a que formulen sus observaciones y presenten orientaciones para aclarar más el término “reforma con crecimiento”, a fin de alcanzar un consenso sobre la definición del concepto.

Anexo 1

Fragmento del Informe de la Reunión Conjunta del Comité del Programa en su 101.º período de sesiones y del Comité de Finanzas en su 126.º período de sesiones 13 de mayo de 2009 (CL 136/10)

El concepto de reforma con crecimiento

14. Los comités recordaron que el CoC-EEI había sido encargado de analizar el concepto de “reforma con crecimiento” y presentar propuestas al respecto a la Conferencia en 2009. Los comités tenían presente que los grupos de trabajo del CoC-EEI debían examinar el concepto de “reforma con crecimiento” a principios de junio y habían pedido recibir un asesoramiento del Comité del Programa y el Comité de Finanzas sobre la cuestión.

1. Los comités observaron que, si bien en el informe sobre la EEI se había empleado abundantemente la expresión “reforma con crecimiento”, no se había ofrecido una definición precisa. Asimismo observaron que, en el documento preparado por la Administración para facilitar la reflexión en la Reunión Conjunta, se habían puesto de relieve tres posibles dimensiones del concepto. Los comités reconocieron que podía haber una amplia variedad de percepciones sobre sus implicaciones, como demostraban las intervenciones de los distintos miembros.

2. Los comités subrayaron que la “reforma con crecimiento” suponía, entre otras cosas, una Organización adecuadamente dotada de recursos, con una ventaja comparativa más fuerte, una mejor gobernanza y competencias técnicas, administrativas y de gestión reforzadas en la Sede y en las oficinas descentralizadas.

3. Los comités presentaban al CoC-EEI los siguientes elementos iniciales relacionados con el concepto de “reforma con crecimiento”, a efectos de su examen. El crecimiento debería ser real, atendiendo a los siguientes puntos:

- a) la consideración primaria es conseguir prestar servicios a los Estados Miembros con eficiencia y efectividad;
- b) la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las reformas que se están llevando a cabo en la Organización;
- c) el imperativo de lograr que la FAO disponga de unos recursos humanos muy cualificados y suficientes;
- d) las necesidades de crecimiento no deben definirse en función de cifras predeterminadas, sino que deben valorarse en primer lugar en función de los objetivos estratégicos y funcionales y del Plan a plazo medio (PPM) aprobados por los órganos rectores;
- e) la integración completa prevista del presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios en el PPM y el Programa de trabajo y presupuesto (PTP).

Anexo 2

Reunión Conjunta del Comité del Programa en su 101.º período de sesiones y del Comité de Finanzas en su 126.º período de sesiones 13 de mayo de 2009 (JM 09.1/3)

EL CONCEPTO DE REFORMA CON CRECIMIENTO

Antecedentes

1. Entre las principales conclusiones alcanzadas como resultado de la evaluación externa independiente (EEI) encargada por los órganos rectores de la FAO figuraban las siguientes: 1) que el mundo necesitaba a la FAO para que ayudase a afrontar los problemas acuciantes de la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la agricultura sostenible; 2) que la EEI constituía la base para la adopción por los Miembros de decisiones sobre un conjunto integrado de “reformas con crecimiento” de la Organización.
2. Al aprobar la resolución 1/2008, relativa al Plan inmediato de acción (PIA) para la renovación de la FAO (2009-2011), en su 35.º período (extraordinario) de sesiones, la Conferencia reafirmó entre otras consideraciones básicas “la necesidad de una ‘reforma con crecimiento’ de la FAO” y pidió al CoC-EEI que “analizara el concepto de ‘reforma con crecimiento’ y presentara propuestas al respecto al período de sesiones de la Conferencia que se celebrará en 2009”.
4. El presente documento ha sido preparado por la Administración para la reunión conjunta a fin de permitir a los comités ayudar al CoC-EEI en esta tarea.

Expectativas respecto de la “reforma con crecimiento”

4. El concepto asocia dos términos relativamente claros: “reforma”, generalmente entendida como un conjunto de cambios encaminados a alcanzar una situación más positiva o ventajosa, y “crecimiento”, esto es, un aumento de tamaño o valor. La expresión se usó abundantemente durante la EEI de la FAO y la formulación y adopción del PIA para la renovación de la FAO.
5. En su carta de envío, el jefe del equipo de la EEI señalaba: “El mundo necesita una FAO renovada. Esta renovación se basa en una ‘reforma con crecimiento’ que requiere tanto reformas sustantivas, en el sentido de las orientaciones presentadas en esta evaluación, como recursos adicionales. Ambos elementos deben darse a la par y ninguno de ellos es posible sin el otro”.
6. En el primero de sus mensajes generales, el equipo de la EEI afirmaba: “**La conclusión central alcanzada en esta evaluación puede resumirse en tres palabras: reforma con crecimiento.** Como se verá en lo que sigue, la EEI llega a la conclusión de que, a fin de seguir siendo importante para las necesidades de sus Miembros y para cumplir su mandato, la FAO necesitará realizar reformas importantes y drásticas. La EEI también llega a la conclusión de que este tipo de reformas solo serán posibles y sostenibles en un marco concertado que detenga y posteriormente invierta la decadencia financiera, programática y estratégica que ha caracterizado a la Organización a lo largo de las dos décadas pasadas”¹.

¹ C 2007/7A.1, párr. 8.

7. Al elaborar en mayor grado sobre la importancia fundamental de su primer mensaje, en el informe relativo a la EEI se resaltaba lo siguiente: **“Es difícil prever un avance de la FAO sin un acuerdo claro sobre un programa de reformas importantes y sostenidas y sobre el aumento de los recursos necesario para ello.** La FAO se encuentra en una situación financiera difícil. Sus competencias generales y su capacidad de prestar servicios se han visto gravemente menoscabadas en muchos ámbitos como resultado del constante declive de sus recursos totales, especialmente del presupuesto ordinario. La situación financiera es a un tiempo causa de estos problemas y consecuencia de otros más profundos. Paradójicamente, un presupuesto en disminución, unido a los compromisos con el personal que tiene determinados conocimientos y especialidades (a lo que se suman las reglamentaciones sobre personal de todo el sistema de las Naciones Unidas), hace que sea más difícil ajustar las prioridades que en el caso de un presupuesto en crecimiento, en el que se pueden asignar recursos adicionales a las esferas prioritarias. La confianza necesaria para que crezca la financiación no se materializará a no ser que antes se corrijan los problemas más profundos de dirección y opciones estratégicas, procesos de gestión, obstáculos estructurales y administrativos y de cultura básica de la Organización. Del mismo modo, a medida que la FAO afronta sus otros problemas esenciales, necesitará y se merecerá nuevos fondos”².

Dimensiones fundamentales del concepto

8. Tal vez resulte útil apreciar en el concepto de “reforma con crecimiento” tres dimensiones interrelacionadas: los problemas críticos en relación con la alimentación, la agricultura y la seguridad alimentaria que es preciso afrontar con la participación de la FAO; una reforma que conduzca al crecimiento de la influencia, efectividad y repercusiones de la FAO por lo que hace a afrontar esos problemas; y una reforma que conduzca al crecimiento de los recursos financieros en cifras reales para que la FAO realice su labor.

A. Los problemas relativos a la alimentación, la agricultura y la seguridad alimentaria son críticos y cada vez mayores

9. La EEI, completada en 2007, puso de relieve los numerosos problemas graves para garantizar sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles y eliminar el hambre. Las graves crisis experimentadas entre finales de 2007 y 2009, incluyendo la inestabilidad de los precios y la producción, han hecho que este contexto de problemas externos sea incluso más perceptible hoy en día.

10. La Conferencia de Alto Nivel convocada por la FAO en junio de 2008 así como otras iniciativas destacadas en marcha han señalado la necesidad de situar las cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura en el centro del programa internacional. Los Miembros han resaltado que los imperativos de duplicar la producción de alimentos para el año 2050 y proteger al mismo tiempo la base de recursos naturales, gravemente amenazada, de la que depende la agricultura exigen una contribución más efectiva de la FAO.

8. Estos complejos problemas implican que la FAO debería promover soluciones integradas y globalmente equilibradas y ayudar a aplicarlas. El equipo de la EEI indicó áreas en las que la labor de la FAO debería ampliarse y otras a las que debería darse menor importancia. Los Miembros acordaron un conjunto de objetivos concretos compartidos que deberían guiar el establecimiento de prioridades y que constituye parte integral de las reformas en curso.

² *Ibíd.*, párr. 35.

B. Influencia, efectividad y repercusiones

12. Por medio del PIA se ha elaborado y acordado un conjunto amplio de medidas de reforma. Todas estas medidas contribuirán directamente a realzar la influencia, efectividad y repercusiones de la Organización a escala mundial, regional y nacional con miras a conseguir las metas de los Miembros.

13. El desafío al que se enfrenta la Secretaría consiste en aplicar este complejo conjunto de reformas durante los próximos tres años. Una de las piedras angulares es el nuevo marco integrado de planificación basado en resultados, que proporciona la base para aumentar la influencia, efectividad y repercusiones por medio de:

- el establecimiento de las prioridades y la orientación de la labor de la FAO en consonancia con las necesidades de los Miembros;
- la aclaración de las relaciones entre medios y fines a través de las cuales la FAO contribuirá a las repercusiones, en los países y para estos, acordadas;
- la unificación de todas las fuentes de financiación a disposición de la FAO, sean cuotas asignadas o contribuciones voluntarias, que se combinarán para alcanzar los resultados de la Organización convenidos.

14. El desafío al que se enfrentan los Miembros consiste en tomar decisiones sobre las prioridades de la FAO, realizar reformas del sistema de gobierno y proporcionar los recursos necesarios para aplicar el PIA y ejecutar los programas de trabajo acordados.

C. Recursos financieros

15. Para realzar la influencia, efectividad y repercusiones se necesita algo más que una reforma, a saber, incrementar también los medios para poner en práctica las medidas. Últimamente los recursos de la FAO han disminuido constantemente en cifras reales. En la EEI se observó que el presupuesto ordinario de la FAO había disminuido un 22 % en cifras reales entre 1994-95 y 2006-07.

9. El significativo aumento nominal del presupuesto ordinario en 2008-09 fue equivalente a un crecimiento real nulo, teniendo en cuenta los aumentos de la eficiencia por valor de 13,3 millones de USD planeados y los aumentos de la eficiencia por valor de 22,1 millones de USD por determinar. Si bien la Organización ha logrado atraer mayores recursos extrapresupuestarios, la mayor parte de estos estaban vinculados a emergencias y proyectos concretos. A consecuencia de ello, y como ya se observó en la EEI, las competencias básicas y la capacidad de ejecución se han reducido constantemente desde 1994.

10. El desafío para la Organización es demostrar que puede producir resultados con mayor eficiencia y eficacia por medio de la reforma. El desafío para los Miembros es aportar los recursos —mediante las cuotas asignadas y contribuciones voluntarias— que ofrezcan los medios de acción para producir esos resultados a medio y largo plazo.

18. El flujo de recursos, bien confiados directamente a la Organización, bien generados mediante asociaciones en apoyo del desarrollo agrícola y la alimentación, aumentaría si la capacidad y las repercusiones efectivas de la FAO se incrementaran y llegaran a ser bien conocidas como resultado de reformas satisfactorias.

Conclusiones

19. De acuerdo con las conclusiones extraídas de la EEI, la aplicación de la reforma y la concesión de los medios de acción a través de las cuotas asignadas y de contribuciones voluntarias deben correr parejas. La reforma con crecimiento parecería sugerir que la espiral

descendente experimentada en el pasado debe mutarse en una espiral ascendente virtuosa, que combine el compromiso con la reforma y su realización con un incremento de los recursos y medios de acción con vistas a realzar la influencia, efectividad y repercusiones de la FAO con respecto al logro de las metas de los Miembros.

11. En este sentido, merece la pena recordar la conclusión a que se llegó en la EEI: “Si los Miembros de la FAO no pueden hallar la determinación política y los medios para conseguir una reforma y un crecimiento simultáneos en un conjunto unificado interdependiente, la Organización no estará a la altura de las necesidades y retos del siglo XXI”³.

³ *Ibíd.*, párr. 43.