

Examen de la plantilla, la ubicación y la cobertura de las oficinas descentralizadas

Introducción

1. En la reunión conjunta de los Grupos de trabajo I, II y III del CoC-EEI celebrada el 17 de abril de 2009, los Miembros debatieron el documento titulado “Examen de la dotación de personal, ubicación y cobertura de las oficinas descentralizadas”. Al examinarlo, los Miembros pidieron algunas aclaraciones, que la Administración se complace en ofrecerlas en el presente documento. Este documento se divide en dos secciones: la primera, titulada “Examen de la cobertura de países a cargo de la FAO”, se ocupa de las cuestiones relacionadas con el déficit estructural en la red de Representaciones de la FAO (FAOR), y la segunda, titulada “Funcionamiento como organización” aborda: i) la situación actual de las oficinas descentralizadas a nivel nacional, subregional y regional, ii) el entorno externo con que se enfrentan las oficinas descentralizadas, iii) la dotación de personal de las oficinas en los países y las oficinas subregionales y regionales, iv) las competencias y la capacitación; y v) los principales desafíos de la descentralización.

2. Cuando el 17 de abril de 2009 los grupos de trabajo examinaron la cuestión de la cobertura de países, se expresaron diferentes opiniones sobre el uso de los criterios del PIA. *“Algunos Miembros consideraron que los criterios del PIA no eran apropiados para proporcionar la base para los cambios respecto de la cobertura de países. Algunos otros Miembros consideraron que, si los criterios del PIA se aplicaban con flexibilidad, podrían ofrecer a la Administración un punto de partida útil con objeto de elaborar propuestas para una eficaz red de oficinas de la FAO en los países”* (Memorando del Presidente, párrafo 9). Al mismo tiempo, *“se pidió a la Administración que explorara diferentes formas de abordar el déficit estructural de la red de representantes de la FAO, incluida la elaboración ulterior de criterios del PIA de carácter flexible para las oficinas en los países”* (Memorando del Presidente, párrafo 11).

3. En la primera sección de este documento, “Examen de la cobertura de países a cargo de la FAO”, se informa sobre las medidas adoptadas por la Administración para abordar de manera sostenible el déficit estructural, sin efectuar ninguna transferencia neta de recursos de la Sede. Se informa, además, del trabajo ulterior realizado sobre los criterios, atendiendo la solicitud de los Miembros.

4. En la reunión del 17 de abril de 2009, la Administración informó también sobre la aplicación de la matriz de medidas del PIA relacionadas con la descentralización. En dicha reunión, así como en la reunión oficiosa sobre la descentralización, celebrada el 7 de abril de 2009 con los Representantes Permanentes, se solicitó más información acerca de la manera en que el PIA se relacionaba con los cambios en curso, en particular los resultantes de la Evaluación Independiente de 2004 relativa a la descentralización de la FAO y con otras iniciativas en curso. Tal información ayudaría a contextualizar las medidas que se estaban adoptando y aseguraría que la descentralización de la FAO fuera coordinada con los cambios que se estaban produciendo en otras partes del sistema de las Naciones Unidas. Se solicitó también información sobre una evaluación de los factores que influían en el éxito de la descentralización, tales como las fortalezas y debilidades de las oficinas descentralizadas, su capacidad para asumir nuevas responsabilidades, y los requisitos para la adopción satisfactoria de una gestión basada en los resultados, el establecimiento de redes de conocimientos mejoradas, y una consonancia mejor con los programas de desarrollo nacionales, subregionales y regionales.

5. En la segunda sección, “Funcionamiento como organización”, se ofrece un panorama general de la arquitectura actual de la red de oficinas descentralizadas de la FAO, la dotación de personal, las competencias y la capacitación, y de los principales desafíos, algunos de los cuales se refieren a las bases de apoyo y la financiación de estas oficinas.

Sección 1: Examen de la cobertura de países a cargo de la FAO

A. Posibles medidas inmediatas para afrontar el déficit estructural

6. Como se menciona en el documento presentado a los grupos de trabajo del CoC-EEI el 17 de abril de 2009, la diferencia entre la cuantía presupuestada para la red de Representaciones de la FAO y el costo de mantener todos los puestos ocupados durante todo el año se estima en 2,7 millones de USD anuales. En esta sección se informa sobre una serie de medidas que la Administración se propone aplicar para hacer frente a este déficit estructural de la red de FAOR.

7. **Contribuciones de contraparte en efectivo de los gobiernos:** Muchos países anfitriones han establecido acuerdos con la FAO para cubrir una parte o la totalidad de los costos relacionados con la Representación. En varios casos, tales costos incluyen no sólo la libre disposición de los locales, de personal nacional, etc., sino también una contribución en efectivo para gastos generales. En el caso de que se pagaran íntegramente tales contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE) acordadas, representarían apenas el 4 % de los gastos totales de la red de FAOR en los últimos cinco años. Sin embargo, no todos los países pagan puntualmente las cantidades acordadas. Por ejemplo, en 2008, de la suma de 757 000 USD acordados, sólo se recibieron dos tercios (503 000 USD). Por lo que respecta al total acumulado de las CGCE pendientes, a abril de 2009, el total de los atrasos ascendía a más de 6 millones de USD, de los cuales 5,3 millones de USD son atrasos en mora por más de un año. En el Anexo 1 se proporciona información sobre los países y los importes en mora. La Administración se propone realizar un esfuerzo especial para recuperar las CGCE atrasadas. No obstante, el éxito de este esfuerzo dependerá de las respuestas de los Estados Miembros interesados, y no es posible ofrecer una estimación fiable de la cuantía que podría recuperarse a corto plazo.

8. **El coeficiente de descuento por vacantes:** En el cálculo de las necesidades presupuestarias para los puestos del personal, se aplica un “coeficiente de descuento por vacantes”. Se trata de una deducción del presupuesto asignado con la justificación de que algunos puestos quedarán vacantes durante un tiempo como consecuencia de los movimientos de personal y el retraso en cubrirlos. Son frecuentes las variaciones de la metodología en el sistema de las Naciones Unidas, debido en parte a la costumbre de elaborar el presupuesto basándose en las entradas, en lugar de tomar en consideración cuestiones relativas a la ejecución de los programas o los resultados. El EEI consideró que el coeficiente de descuento por vacantes se calcula en base a la premisa falsa de que el programa de trabajo viable no se reduce si un puesto queda vacante. En la práctica, un administrador tendrá que recurrir a consultores o personal temporal para realizar el trabajo que, de otro modo, habría emprendido un funcionario. El coeficiente de descuento se calcula para cada programa y se comunica a todas las unidades independientemente de que tengan o no puestos vacantes. En la práctica, ese coeficiente es de un 2,5 % de descuento para los Miembros en gastos de personal profesional y de un 1,7 % con relación al personal de Servicios Generales.

9. Se trata de un problema particular que afecta a la red de FAOR, en que el trabajo debe realizarse de manera continua y no es posible “absorber” el coeficiente de descuento por vacantes en cada una de las oficinas. En la EEI y el PIA se ha determinado el “déficit estructural” sobre la base de que se mantengan todos los puestos de la red de FAOR cubiertos en todo momento, déficit que se estima en 2,7 millones de USD por año. En la EEI se recomienda eliminar el coeficiente de descuento por vacantes¹, recomendación apoyada por la Administración². La eliminación del coeficiente de descuento por vacantes del presupuesto de la red de FAOR reduciría el déficit estructural en unos 0,9 millones de USD para disminuir a la cuantía de 1,8 millones de USD.

10. **Otras medidas:** Entre las otras medidas que la Administración se propone aplicar para abordar el déficit de la red de FAOR cabe incluir las siguientes:

- i. Nombrar coordinadores para situaciones de emergencia (CE) como oficiales en funciones de la Representación de la FAO en los países en que las operaciones de emergencia representan una gran parte del programa de trabajo de la FAO y el CE es un oficial superior y con experiencia. Esta medida concordaría con el enfoque de presupuesto integrado aprobado por la Organización.
- ii. Destacar oficiales técnicos (OTD) de las Oficinas Regionales como Representantes de la FAO o colocar a actuales Representantes de la FAO en puestos vacantes de oficiales técnicos en Oficinas Regionales.
- iii. Reducir de grado en la medida de lo posible algunos puestos en las oficinas descentralizadas.

11. Las medidas mencionadas en el párrafo 10 i) a iii) *supra* se traducirían en ahorros de costos que cubrirían plenamente el déficit estructural de 1,8 millones de USD (una vez eliminado el coeficiente de descuento por vacantes). Se podrían realizar también ahorros si los asesores técnicos jefes de grandes proyectos regionales o subregionales pudieran ser nombrados oficiales en funciones de los FAOR, conforme al modelo de coordinadores de emergencia del párrafo 10 i) *supra*.

B. Cambios en la aplicación de los criterios

12. Durante el debate sobre los criterios, se hicieron sugerencias de cambiar la aplicación de algunos criterios. En particular, algunos países propusieron que se examinaran dos de los cinco criterios:

- En el caso del criterio a) la relación del costo efectivo de la oficina con respecto al gasto previsto en los programas de la FAO, “*algunos Miembros consideraron que los proyectos de emergencia continuarían siendo administrados a través de las unidades de la Sede y no era necesario incluirlos en el análisis*” (Memorando del Presidente, párrafo 10). El análisis debería considerar, por tanto, sólo los proyectos y programas de desarrollo.
- En el caso del criterio e) potencial de la agricultura en el crecimiento económico, algunos países consideraron que el análisis realizado hasta la fecha, que examinaba la contribución de la agricultura al PIB y tasas de crecimiento

¹ C 2007/2 A.1, recomendación 7.3, párrafo 1207.

² C 2007/3 PTP 2008-09, párrafo 248.

del pasado, era demasiado estático y orientado al pasado. El análisis revisado debería considerar, por tanto, factores tales como las tierras no utilizadas y el potencial para aumentar los rendimientos.

13. **Redefinición del criterio a):** Si se incluyen únicamente las operaciones de campo relativas a las actividades de desarrollo de la FAO, sólo 18 países cumplen el criterio a) - frente a los 42 países que satisfacen este criterio, si se tienen en cuenta todas las operaciones de campo de la FAO (de desarrollo y de emergencia). En el Cuadro 1, a continuación, se presenta una comparación resumida:

Cuadro 1: Número de países que satisfacen el criterio a) con arreglo a las diferentes definiciones del programa de campo

	Número de países por tipo de cobertura			
	FAOR	OTD	Otros	Todos
Número total de países	73	9	63	145
Relación 3:1 (desarrollo y emergencia)	36	2	4	42
Relación 3:1 (desarrollo solamente)	15	2	1	18

Aplicando progresivamente los otros cuatro criterios, sólo cuatro países satisfacen los cinco criterios, frente a cinco si el programa de campo abarca tanto las actividades de desarrollo como las de emergencia. En los cuadros 1 y 2 del Anexo 2 se muestra el número de países que progresivamente satisfacen los cinco criterios en las dos definiciones diferentes del programa de campo.

14. **Redefinición del Criterio e):** Definir el potencial de crecimiento de la agricultura sigue siendo una cuestión compleja, ya que depende de las políticas, la inversión y la dotación de recursos naturales. Tras examinar la cuestión con la División de Estadística (ESS), se recogieron y analizaron dos indicadores. Estos dos indicadores eran: la superficie de las tierras de cultivo no utilizadas, que indicaría el potencial de ampliación de la superficie de cultivo, y el déficit de rendimiento de los principales cultivos de cereales, que indicaría el potencial de aumento de los rendimientos. Los 145 países incluidos fueron clasificados en tres grupos en función de su potencial de aumento de la superficie y del rendimiento. Se observó que unos 48 países contaban con un elevado potencial de aumento tanto de la superficie como del rendimiento. Esta cifra contrasta con la de 31 países que, en el anterior análisis, se clasificaron como países de elevado potencial, por haber registrado una elevada proporción de la agricultura en el PIB total y un fuerte crecimiento en los últimos años. En el Cuadro 2, a continuación, se presenta una comparación resumida de ambos cálculos:

Cuadro 2: Número de países que satisfacen el criterio e) con arreglo a las diferentes definiciones de potencial agrícola

Criterio	Número de países por tipo de cobertura			Todos
	FAOR	OTD	Otros	
Número total de países	73	9	63	145
Potencial agrícola (contribución al PIB y rendimiento económico en el pasado)	24	1	6	31
Potencial agrícola (potencial de crecimiento de la superficie y los rendimientos)	40	3	5	48

Sobre la base de los criterios a) y e) revisados, cinco países satisfacen los cinco criterios analizados hasta la fecha. En el Cuadro 3 del Anexo 2 se muestra el número de países que progresivamente satisfacen los cinco criterios en las dos definiciones diferentes del programa de campo. Cabe señalar que cualquiera que sea la definición utilizada, el número final de países que satisfacen los cinco criterios son cinco en ambos casos, si bien los países en cuestión son diferentes.

C. Conclusiones generales

15. Como se ha indicado antes, la Administración podría abordar el déficit estructural aplicando una serie de medidas, entre ellas la relativa al coeficiente de descuento por vacantes, que corresponde a las atribuciones del Director General. Al mismo tiempo, los Miembros tal vez deseen seguir examinando en sus respectivos grupos regionales la forma de optimizar la cobertura de países teniendo en cuenta las características específicas de las distintas regiones y subregiones.

Sección 1, Anexo 1**CGCE atrasadas en mora por más de un año y sumas pendientes de pago**

Estado Miembro	Cantidades en mora de más de un año en miles de USD
Chile	5,0
Honduras	259,1
Venezuela (República Bolivariana de)	20,8
Perú	6,0
Nepal	0,6
Côte d'Ivoire	150,6
Guinea	609,9
Haití	33,9
Benin	33,4
Malí	102,3
Níger	368,3
Togo	21,3
Barbados	50,3
Nigeria	8,4
Pakistán	4,9
China	6,9
Ghana	720,0
Indonesia	5,3
Iraq	1,5
Kenya	8,6
Malawi	405,0
Mozambique	26,8
Namibia	665,0
Gambia	18,1
Filipinas	822,7
Sudán	0,2
Uganda	0,2
Yemen	271,8
Zambia	0,3
Somalia	190,0
República Árabe Siria	35,2
Myanmar	174,4
Sri Lanka	5,1
Etiopía	298,5
TOTAL	5330,3

Sección 1, Anexo 2

Cuadro 1. Número de países que satisfacen los cinco criterios aplicados (criterio a) incluir las actividades de desarrollo y emergencia)

Criterio	Número de países por tipo de cobertura			
	FAOR	OTD	Otros	Todos
	73	9	63	145
a) Relación 3:1 (desarrollo y emergencia)	36	2	4	42
b) MNPMP	30	1	2	33
c) Magnitud y nivel de pobreza	13		1	14
d) PMA	10			10
e) Potencial agrícola (crecimiento pasado y contribución al PIB)	5			5

Cuadro 2. Número de países que satisfacen los cinco criterios aplicados (criterio a) incluir sólo los proyectos y programas de desarrollo)

Criterio	Número de países por tipo de cobertura			
	FAOR	OTD	Otros	Todos
	73	9	63	145
a) Relación 3:1 (desarrollo solamente)	15	2	1	18
b) MNPMP	14	1	0	15
c) Magnitud y nivel de pobreza	10	0	0	10
d) PMA	8	0	0	8
e) Potencial agrícola (crecimiento pasado y contribución al PIB)	4			4

Cuadro 3. Número de países que satisfacen los cinco criterios aplicados (criterio e) basado en las tierras cultivables sin utilizar y las deficiencias de rendimiento)

Criterio	Número de países por tipo de cobertura			
	FAOR	OTD	Otros	Todos
	73	9	63	145
a) Relación 3:1 (desarrollo solamente)	15	2	1	18
b) MNPMP	14	1	0	15
c) Magnitud y nivel de pobreza	10	0	0	10
d) PMA	8	0	0	8
e) Potencial agrícola (tierras cultivables sin utilizar y no deficiencias de rendimiento)	5			5

Sección 2: Funcionamiento como organización

A. Estructura actual de las oficinas descentralizadas

16. La arquitectura actual de las oficinas descentralizadas de la FAO fue conformada en el marco de la Reforma de la FAO, aprobada por la Conferencia en 2005 y por el Consejo en sus períodos de sesiones de noviembre de 2006 y de junio y noviembre de 2007. La reforma respondió a la Evaluación Independiente de 2004 relativa a la descentralización de la FAO, que consideró que la estructura del sector descentralizado, si bien era esencial para la FAO, debía evolucionar de acuerdo con las necesidades y prioridades nacionales y regionales. Como parte de la reforma de 2005, se han aclarado progresivamente las funciones, responsabilidades y el trabajo de las oficinas descentralizadas y se han iniciado muchas etapas para centrar la atención en las funciones de las Oficinas Regionales y Subregionales, delegando facultades a las oficinas descentralizadas y dándoles más fácil acceso a los recursos del programa.

17. Actualmente, todas las oficinas descentralizadas tienen asignadas las funciones de representar a la Organización, defender su posición en materia de políticas y comunicar sus mensajes; fomentar la seguridad alimentaria, y respaldar las actividades de desarrollo agrícola y rural; elaborar estrategias, realizar la planificación y coordinar la ayuda al nivel apropiado; apoyar el intercambio de conocimientos e información; ocuparse de la gestión de la ejecución del programa de campo y la realización de los proyectos; y garantizar la seguridad del personal. Más concretamente:

- **Representaciones de la FAO:** Dirigen la respuesta de la FAO a las prioridades de los países en el contexto del marco de resultados institucionales de la FAO y ayudan al país o países en que están acreditados a desarrollar la capacidad nacional, movilizar recursos, establecer asociaciones e intercambiar conocimientos e información en favor de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural. Apoyan también al país o países en que están acreditados a obtener, en tiempo oportuno, asistencia de la FAO y otros asociados, de conformidad con las prioridades de la ayuda acordadas. Son responsables de presupuesto respecto de los proyectos nacionales de desarrollo y de algunos proyectos de emergencia nacionales (a menudo es la TCE quien desempeña las funciones de responsable del presupuesto de los proyectos de emergencia nacionales). Su primer punto de referencia para el apoyo técnico es la Oficina Subregional/Equipo multidisciplinario (OSR/EM). Si en la OSR/EM no se dispone de los conocimientos especializados solicitados, el apoyo técnico se proporciona de la Oficina Regional o de la Sede.
- **Las OSR/EM³:** Dirigen la respuesta de la FAO a las prioridades subregionales y proporcionan apoyo a las organizaciones subregionales. Son el primer punto de referencia para la prestación de asistencia técnica a los países de la subregión (a través de las Representaciones de la FAO). Las solicitudes para las cuales dichas oficinas no disponen de expertos técnicos necesarios se remiten a la OR o la Sede. Las Oficinas Subregionales/EM son responsables de presupuesto respecto de los proyectos de desarrollo subregionales (la TCE para los proyectos de emergencia subregionales); facilitan el trabajo en equipo entre los oficiales técnicos subregionales y los

³ Las OSR y los EM que comparten los locales con las OR tienen exactamente las mismas funciones y, por lo general, la misma dotación de personal (un oficial de inversiones, un oficial de políticas y cinco funcionarios técnicos, de los cuales uno es también Coordinador subregional).

Representantes de la FAO; y proporcionan apoyo técnico y normativo a las organizaciones de integración subregional. Las Oficinas Subregionales reciben asistencia en medida considerable ya que los Representantes de la FAO de la subregión dedican parte de su tiempo a prestar servicio como funcionarios técnicos de la OSR/EM, ampliando así considerablemente la reserva de recursos técnicos a disposición de la OSR para prestar servicio a los países que se encuentran bajo su dirección.

- **Oficinas regionales:** Son responsables de dirigir la respuesta de la FAO a las prioridades regionales y las relaciones con las organizaciones de toda la región. Disponen de un importante cuadro de funcionarios técnicos y personal de otro tipo para llevar a cabo su trabajo. Son responsables de presupuesto respecto de proyectos de desarrollo regionales (la TCE para proyectos de emergencia regionales), y supervisan la labor de la OSR/EM. Los Subdirectores Generales/Representantes Regionales (ADG/RR) participan en todas las reuniones principales de la Administración superior.
- **Sede:** Dirige la elaboración de los marcos de resultados de la Organización así como la respuesta de la FAO a las prioridades de alcance mundial. Se encomienda por lo general a oficiales de la Sede la función de responsables de presupuesto respecto de proyectos de desarrollo de alcance mundial, mientras que la TCE asume en general dicha función en relación con proyectos de gran envergadura y/o proyectos de emergencia complejos.

18. Por primera vez, en la preparación del PTP 2010-11, se ha asignado a las OR y OSR/EM la responsabilidad de la planificación y la programación de los recursos para la labor técnica y normativa de la respectiva región o subregión. Al inicio del bienio 2010-11, asumirán todas las responsabilidades presupuestarias y programáticas relativas a los funcionarios técnicos.

19. El modelo de descentralización de la FAO, con sus múltiples estratos tienen por objeto facilitar el diálogo sobre la alimentación y la agricultura a todos los niveles, ya sea con los gobiernos y otras partes interesadas nacionales, las organizaciones regionales de integración económica, otras organizaciones regionales o en foros mundiales.

20. En la Evaluación Externa Independiente de la FAO (EEI) realizada en 2007 se reconoció que se estaban realizando muchos cambios en el contexto de la reforma de la FAO y que algunos iban en la dirección correcta. Se llegó a la conclusión de que la FAO necesitaba una fuerte presencia fuera de Roma, pero que la estructura sobre el terreno estaba fragmentada, carecía de recursos, y no compartía un marco programático común y que las líneas de autoridad eran poco claras. A fin de mejorar la orientación estratégica general de las oficinas descentralizadas, la EEI propuso que: i) las OR centraran la atención en las políticas y el análisis regionales y asumieran una responsabilidad de primer orden en la elaboración de estrategias y programas para sus respectivas regiones, ii) las OSR/EM constituyeran el brazo de apoyo técnico de la FAO en las respectivas subregiones, y iii) las oficinas en los países fueran examinadas en el contexto de los puntos de referencia y las normas de costo-eficiencia. En consecuencia, confirmó los elementos esenciales de la reforma de la FAO de 2005, en particular la atención a las OR y OSR/EM.

B. El entorno externo con que se enfrentan las oficinas descentralizadas

21. Los acontecimientos externos determinan mayores demandas en las oficinas descentralizadas. Entre los más importante de ellos cabe señalar: i) la Declaración de París de

2005 sobre la Eficacia de la Ayuda (reconfirmada por el Programa de Acción de Accra de 2008), en que se destacaron las cuestiones de la apropiación, alineación, armonización, la atención a los resultados y la responsabilidad mutua, ii) las reformas de las Naciones Unidas destinadas a lograr mayor coherencia en las actividades operacionales para el desarrollo que incluyen, entre otras cosas, la iniciativa experimental “Unidos en la acción” en ocho países, emprendida en respuesta al informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas publicado en 2006, y iii) la importancia particular atribuida a la colaboración con los demás organismos con sede en Roma y a la preparación de una estrategia conjunta que oriente la coordinación a nivel mundial, regional, nacional y local.

22. La FAO ha coordinado sus propias actividades con estas reformas en toda la Organización. La Conferencia de la FAO aprobó dos resoluciones - una en 2005 y otra en 2007 (resoluciones 13/2005 y 2/2007) - para aplicar las Resoluciones de la Asamblea General (59/250 y 62/2008) que se ocupan de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (TCPR) y en que se pide a todos los órganos del sistema de las Naciones Unidas que fomenten actividades de desarrollo más coherente en los países. En este contexto, la FAO está trabajando también con otros organismos sobre “El sistema de gestión y rendición de cuentas en el sistema de desarrollo y de coordinadores residentes de la Naciones Unidas”, que define las líneas de rendición de cuentas de los coordinadores residentes, los miembros del equipo de las Naciones Unidas en los países (UNCT) y los equipos de directores regionales. La FAO está realizando esfuerzos para alinearse con el programa de reforma de las Naciones Unidas y, por ejemplo, participará con carácter experimental en los equipos de directores regionales, que están integrados por directores regionales y representantes de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la región, y están emergiendo como mecanismo fundamental en la arquitectura regional del sistema de las Naciones Unidas.

C. Dotación de personal

Oficinas en los países

23. Actualmente hay 235 funcionarios de categoría profesional y 480 de Servicios Generales que desempeñan sus funciones en las oficinas en los países, financiados con cargo al Programa ordinario. Todas las Representaciones de la FAO plenamente dotadas están encabezadas por un funcionario internacional de categoría profesional, el Representante de la FAO, que cuenta con el apoyo de uno o, en muchos casos, dos profesionales de contratación nacional (un Asistente del Representante de la FAO para asuntos del programa en todas las oficinas y un Asistente del Representante de la FAO para asuntos de administración en determinadas oficinas). El resto del personal son funcionarios de Servicios Generales que prestan apoyo a las secciones del programa y de la administración o en asuntos de logística. En algunos países, el Gobierno proporciona parte del personal de SG (y en algunos casos, también el personal de categoría profesional), como contribución en especie. En general, el número de funcionarios de la FAO financiados con cargo al Programa ordinario varía de un mínimo de seis y un máximo de trece.

24. Las Representaciones de la FAO no disponen de funcionarios técnicos específicos. En los países con programas de campo de gran envergadura, puede contratarse temporalmente a personal técnico internacional o nacional en relación con proyectos. Actualmente, la FAO dispone también de unidades de coordinación para situaciones de emergencia en unos 40 países. No obstante, el personal técnico/de emergencia sólo puede dedicar una parte limitada

de su tiempo para prestar apoyo al desarrollo de programas o para actividades como la promoción, el apoyo a la política general o de convocación de las partes interesadas dedicadas a la agricultura y el desarrollo rural. Para obtener el apoyo técnico, además del apoyo proporcionado por la OSR/EM, la OR o la Sede, los Representantes de la FAO pueden contratar también consultores (generalmente nacionales) para trabajos técnicos a través del mecanismo del PCT (previa aprobación del gobierno). Además, puede utilizar su parte de reembolsos de los gastos de apoyo administrativo y operacional (AAO) para incrementar su capacidad operativa, administrativa y programática de conformidad con las fluctuaciones del volumen de trabajo mediante la contratación temporal de personal nacional.

Oficinas Regionales y Subregionales

25. Actualmente hay 253 funcionarios de categoría profesional y 303 de Servicios Generales que prestan servicio en las OR/OSR, financiados con cargo al Programa ordinario. En el contexto de la preparación del PTP 2010-11, se está procediendo al examen de la combinación de capacidades en las OR/OSR/EM para ajustar mejor la dotación de personal con las funciones y necesidades. Al hacerlo, deberían equilibrarse cuidadosamente las necesidades y prioridades, los resultados, las capacidades descentralizadas y la disponibilidad de recursos. Las oficinas regionales están tomando la iniciativa en este sentido. Las OR están proporcionando los documentos escritos sobre los principales ámbitos prioritarios relacionados con los objetivos estratégicos. Se tiene previsto que las propuestas finales sobre la combinación de capacidades estén listas para el final de junio de 2009.

26. Las Oficinas Subregionales/equipos multidisciplinarios son el primer punto de referencia de la Organización para el apoyo técnico a los países y sus organizaciones subregionales (excepto en los países de la SAARC y la ASEAN atendidos por la Oficina Regional para Asia y el Pacífico, donde no se dispone de OSR/EM). Como el promedio de puestos técnicos en las OSR/EM asciende a siete, de los cuales uno encabeza la oficina, no siempre es posible cubrir todos los sectores de especialización. En consecuencia, las OSR/EM seguirán recurriendo también a la OR y a la Sede para disponer de personal especializado, a los coordinadores de las situaciones de emergencia y al personal técnico de proyectos para la creación de redes, y a los recursos distintos del personal de plantilla para mejorar de manera flexible su capacidad técnica.

27. En lo que respecta al trabajo administrativo, las OR disponen de una unidad administrativa para atender tanto a la OR como al EM si éste comparte los locales de oficina. En los casos en que las OSR no comparten con las OR los locales de oficina, las responsabilidades administrativas se limitan a atender las necesidades directas de los proyectos de la OSR, del país anfitrión y de otros proyectos relacionados. Estas oficinas no tienen ninguna función de apoyo administrativo que desempeñar en relación con las Representaciones de la FAO en la subregión. Es más, al igual que para todas las oficinas descentralizadas, muchas de sus operaciones administrativas son atendidas por los respectivos centros de servicios compartidos, que de este modo permiten a las OSR/EM centrarse en las actividades técnicas.

D. Competencias y capacitación

Marco de competencias

28. En 2006, a través de un amplio proceso consultivo interno, la FAO definió las capacidades, conocimientos y atributos que el personal debía poseer, además de sus conocimientos técnicos, para un rendimiento satisfactorio. Se elaboró asimismo un marco de competencias para los Representantes de la FAO, estrechamente relacionado con las competencias básicas y de gestión de la Organización. El hecho de que ahora la mayoría de los jefes de las oficinas descentralizadas disponen de la experiencia acumulada por la FAO asegura que estos conjuntos de capacidades se refuercen mutuamente.

Capacitación

29. Tras la definición de competencias, un Grupo de trabajo interdepartamental formuló un programa amplio de capacitación para los Representantes de la FAO. Este programa tiene por objeto desarrollar competencias específicas, con especial atención a la representación de la FAO; garantizar la eficacia del programa de campo, facilitar y coordinar situaciones de emergencia, y dirigir la oficina en el país. La capacitación se basa en la información proporcionada de forma intensiva a todos los Jefes de oficinas descentralizadas antes de asumir sus funciones. Para los Representantes de la FAO que acaban de incorporarse a la FAO, la formación inicial es de cuatro semanas en Roma, y va seguida de una semana en la oficina regional y de dos a tres días en la oficina subregional correspondiente. Aproximadamente un año después de su primer destino, se invita en general a los Representantes de la FAO a la Sede a seguir un curso de actualización de una semana sobre nuevas cuestiones, formación avanzada en representación de la FAO, compras y comunicación eficaz. También participan en el Centro de Perfeccionamiento del Personal Directivo organizado por la FAO junto con el FIDA y el PMA. Asimismo se han llevado a cabo en los últimos tiempos capacitación o talleres sobre temas tales como la respuesta a situaciones de emergencia. Los participantes han valorado mucho las oportunidades de formación. La formación no se limita a los Jefes de las oficinas descentralizadas. Los profesionales nacionales y el personal de servicios generales también reciben formación relacionada con el trabajo a nivel local financiada por las asignaciones para el desarrollo del personal y participan en los programas de formación en los planos regional o mundial. Los créditos del Programa Ordinario para la capacitación del personal en oficinas descentralizadas son muy limitados (180 000 USD por año para todo el personal de las Representaciones de la FAO –incluido el personal proporcionado por el Gobierno). Aunque los fondos de los donantes han permitido una intensificación de los programas de formación en los últimos años, la falta de fondos previsible dificulta la planificación y la programación.

30. Actualmente, la División de Gestión de Recursos Humanos (AFH) está preparando un plan de capacitación para todo el personal, que incluye un módulo especial para los Jefes de las oficinas descentralizadas. Este comprende capacitación básica en gestión basada en los resultados. La Oficina de Coordinación y Descentralización (OCD) y la Subdivisión de Formación Profesional (AFHT) también están trabajando en la creación de una academia virtual: una plataforma integrada para la impartición de cursos en línea que permitirá a los funcionarios de las oficinas descentralizadas crear planes de aprendizaje personalizados, sobre la base de los puntos fuertes y débiles determinados a través del Sistema de evaluación y gestión del rendimiento. El aprendizaje en línea se combinará con tutorías y posibilidades de

sesiones de aprendizaje presencial, ya sea en la Sede o en oficina regionales o subregionales/Equipos multidisciplinarios (EMD).

E. Principales retos para la descentralización

31. La FAO se enfrenta a una serie de desafíos en sus esfuerzos por llevar a cabo la descentralización; estos se analizan brevemente en los párrafos siguientes.

Centrarse en resultados

32. En el actual proceso de preparación del Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP), los resultados de las unidades de las oficinas regionales y subregionales/EMD se asocian con los resultados de toda la Organización. En el futuro, será importante que los resultados de las unidades de las oficinas descentralizadas también estén explícitamente relacionados con el programa de desarrollo descentralizado, teniendo en cuenta los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP), las prioridades de las organizaciones regionales y subregionales así como la orientación de las conferencias regionales. A nivel nacional, los esfuerzos conjuntos de los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países para acceder a los fondos mundiales para los ODM, y en los ocho países pilotos de la iniciativa “Unidos en la acción”, las actividades conjuntas de las Naciones Unidas destinadas a la movilización de recursos, implica que la integración del proceso de los MNPMP con el Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD) es cada vez más importante para la priorización de las cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura. El enfoque centrado en los resultados quedaría aún más reforzado por la estrategia común acordada con los organismos con sede en Roma. Sin embargo, sin recursos básicos programables y la experiencia técnica a nivel nacional, los Representantes de la FAO luchan a menudo para conseguir que se incluya la agricultura y el desarrollo agrícola “en la agenda”.

33. De aquí a 2010, las conferencias regionales empezarán a asumir sus nuevas funciones, entre ellas la prestación de orientación y asesoramiento sobre el programa de la FAO para la región, así como el programa global de la FAO, en la medida en que afecte a la región. Las oficinas regionales ya han comenzado a elaborar marcos de prioridades/estrategias regionales que puedan servir de base para el examen por las conferencias regionales de la labor de la FAO a nivel regional. El principal desafío para la FAO consistirá en acabar este proceso de planificación “de abajo arriba”, integrándolo con los objetivos estratégicos y los resultados de la Organización, y adaptándolo a las metas mundiales. Un buen ejemplo de progresos recientes en este sentido lo constituyen los trabajos del Grupo de Acción de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial y su labor de promoción a escala mundial de la seguridad alimentaria y la agricultura.

El Grupo de Acción de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial reunió a los organismos con sede en Roma, otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y otros asociados para preparar un Marco integral de acción (CFA) en respuesta a la crisis alimentaria mundial. El Grupo de Acción está presidido por el Secretario General de las Naciones Unidas y vicepresidido por el Director General de la FAO. Como resultado de la participación de la FAO, las directrices revisadas para la elaboración de los MANUD solicitan que los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países aborden la cuestión de la crisis alimentaria y que los 90 equipos de las Naciones Unidas preparen un nuevo MANUD en 2009-2011 (en especial los de los 30 países prioritarios seleccionados por el Grupo de Acción) otorguen la debida

prioridad a la seguridad alimentaria. Los organismos con sede en Roma colaboraron estrechamente sobre la base de su complementariedad. El PMA reforzó su respuesta a situaciones de emergencia para hacer frente al aumento de los costos de la asistencia alimentaria. La FAO y el FIDA prestaron apoyo adicional a los insumos agrícolas. En la FAO, las cuestiones relativas a la crisis alimentaria se abordan en la reunión sobre políticas referentes a la Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos y los Subdirectores Generales/Representantes Regionales participan en esta reunión, y desempeñan un papel activo en el apoyo al Marco integral de acción en sus respectivas regiones. El Marco integral de acción se ha integrado en la Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos y constituye también el documento de referencia para el ámbito prioritario de repercusión de la FAO sobre la crisis alimentaria mundial.

Redes del conocimiento y descentralización

34. A 1 de enero de 2010 todo el personal técnico descentralizado estará bajo la dirección directa de los Jefes de las respectivas oficinas regionales/subregionales. Con el fin de seguir prestando asesoramiento técnico de alta calidad, los oficiales técnicos descentralizados aplican de manera uniforme las normas técnicas y las políticas de la Organización; contribuyen al aprendizaje sobre buenas prácticas a nivel de la Organización, y se ha delegado en ellos las facultades y responsabilidades oportunas en el plano técnico. Esto requiere el fortalecimiento de redes formales que otorguen atribuciones y responsabilidades a los funcionarios en diferentes lugares, así como redes de aprendizaje informal. Hay una necesidad especial de establecer redes de aprendizaje que faciliten el intercambio de conocimientos entre oficinas descentralizadas, la Sede y los asociados externos.

“Unidad de acción en la División de Producción y Protección Vegetal (AGP)” – Estudio de caso

Tras una consulta interna en 2007 la AGP reconoció la necesidad de mejorar el intercambio de conocimientos entre la Sede y el personal de las oficinas descentralizadas, para garantizar que las normas y políticas de producción y de protección vegetal de la FAO se apliquen uniformemente, con independencia de su ubicación, y que se basen permanentemente en la experiencia de campo pertinente, con inclusión de los sistemas y herramientas de información para apoyar el intercambio de conocimientos y, lo que es más importante, los cambios culturales, estructurales, así como a nivel de gestión y de comportamiento.

El objetivo es apoyar el intercambio de información sustantiva en tiempo oportuno, como los países visitados, los contactos realizados, los problemas planteados y las soluciones propuestas. Los beneficios que se persiguen son el aumento de la uniformidad en la labor de la FAO de producción y protección vegetal, la eliminación de la duplicación innecesaria de esfuerzos y una aplicación más sistemática de las lecciones aprendidas.

La fase inicial sugiere que si bien el software y las herramientas se pueden implantar rápidamente, el mayor reto es motivar al personal de modo que reconozca que el tiempo dedicado a las actividades de intercambio de conocimientos contribuye directamente a la calidad de los resultados. Si las políticas y los recursos de la Organización lo permiten, la división seguirá haciendo frente a esta cuestión que ha empezado a abordar a través de formación, un aumento selectivo de los viajes para permitir disponer del tiempo necesario para mantener reuniones presenciales, la rotación en el empleo, las recompensas para el personal que participe en prácticas de intercambio de conocimientos y la formación individualizada del personal.

35. La estrategia de gestión de la información y el conocimiento, que se está elaborando actualmente, puede permitir abordar una serie de cuestiones estratégicas sobre la gestión del conocimiento en el proceso de descentralización. Se está llevando a cabo una labor sustantiva en este ámbito y los órganos rectores debatirán la estrategia mencionada de la FAO una vez terminado el Programa de Trabajo y Presupuesto.

Fondos suficientes, previsibles y programables

36. Para participar efectivamente en el gran número de iniciativas que se están llevando a cabo a nivel de país, los Representantes de la FAO tienen que gestionar un gran número de iniciativas y participar en ellas. La falta de personal de apoyo a nivel técnico y de programas en las oficinas de los países hace que sea difícil responder a todas las expectativas y demandas de los gobiernos anfitriones, los donantes, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y el Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países. Sin embargo, el fuerte compromiso de los Representantes de la FAO respecto del proceso en el país, con el firme apoyo de las oficinas subregionales y regionales así como de la Sede, ha dado lugar a mejoras. Esto ha permitido movilizar cuantías importantes de fondos en los países piloto de “Unidos en la acción” al igual que en otros países, entre ellos los del ODM n.º 1. La proporción del presupuesto correspondiente a la FAO en el Fondo ESPAÑA/PNUD para la consecución de los ODM es de aproximadamente el 9 % (unos 65 millones de USD). Recientemente se ha creado un fondo de múltiples donantes por valor de unos 400 millones de USD para 2009 y 2010 (“Ventana ampliada de financiación de `Unidos en la acción”), a través del cual se pondrán recursos no asignados a disposición de los Equipos de las Naciones Unidas en los países que siguen el enfoque “Unidos en la acción” al preparar sus MANUD en 2009-11. El Comité Directivo de este nuevo fondo de múltiples donantes está siendo dirigido por la FAO en su calidad de Vicepresidenta del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD). La finalización de los trabajos sobre los ámbitos prioritarios de repercusión, incluida una estrategia de comunicación y movilización de recursos para cada uno de dichos ámbitos, ayudará también a las oficinas regionales, subregionales y en los países a colaborar en la movilización de recursos.

Armonización de procesos operativos

37. Una colaboración más estrecha en el sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional, subregional y regional va a ser esencial para que la FAO garantice la sinergia y la eficacia, así como el acceso a los recursos que se están canalizando cada vez más a nivel nacional a través del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, la colaboración también requiere sistemas comunes de administración, gestión y presentación de informes. Se está avanzando en este sentido. La FAO está trabajando con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas para revisar sus instrumentos y herramientas empleados en su labor relativa a proyectos y programas; ha contribuido activamente a la armonización de las directrices sobre el MANUD así como a la elaboración de directrices para el Plan de acción relativo al MANUD (enfoque basado en las mejores prácticas extraídas del Programa único) y al Marco presupuestario único; y está alineando su documento de proyecto normalizado a las mejores prácticas en el sistema de las Naciones Unidas. La FAO también está introduciendo la norma de las Naciones Unidas de compromiso financiero con los asociados nacionales en la ejecución (enfoque armonizado para las transferencias en efectivo - HACT) con carácter experimental en los ocho países piloto de “Unidos en la acción”. El “documento de estrategia conjunta” de la FAO elaborado con el FIDA y el PMA también incluye la colaboración administrativa como uno de sus cuatro pilares.

38. Siguiendo las recomendaciones del informe final del Examen exhaustivo, la Administración se ha comprometido a potenciar aún más a las oficinas descentralizadas con respecto a las adquisiciones y se está revisando la normativa pertinente.

Evaluación comparativa y del rendimiento

39. La evaluación comparativa y basada en el rendimiento es un corolario indispensable de un sistema de gestión basado en los resultados. Este sistema debería proporcionar a las oficinas descentralizadas: i) la base respecto a la cual se pueda medir el rendimiento de las oficinas descentralizadas, utilizando indicadores y puntos de referencia derivados de los análisis de organizaciones comparables; ii) los procedimientos y sistemas para medir el rendimiento sobre la base del punto de referencia acordado; iii) la procesos de toma de decisiones para determinar y aplicar las mejoras necesarias. Si bien se necesitan expertos externos para avanzar en este trabajo, se han preparado y se están examinando algunas ideas preliminares.