

Borrador

24 de enero de 2008

Examen exhaustivo

Mandato

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) es una organización intergubernamental que cuenta con 192 Miembros. Desde su creación, las actividades de la FAO se han orientado a mitigar la pobreza y reducir el hambre mediante la promoción del desarrollo agrícola, la mejora de la nutrición y la búsqueda de la seguridad alimentaria, definida como el acceso de toda la población, en todo momento, a los alimentos necesarios para llevar una vida activa y saludable. Para alcanzar sus metas la FAO coopera con miles de asociados en todo el mundo, que comprenden desde grupos de agricultores hasta comerciantes, desde organizaciones no gubernamentales hasta otros organismos de las Naciones Unidas y desde bancos de desarrollo hasta empresas de agronegocios.

El presupuesto de la FAO aprobado por sus Estados Miembros para el bienio 2008-09 se eleva a 930 millones de USD; esta parte de los recursos de la Organización se financia por medio de cuotas asignadas a sus Miembros. A ello se suma la financiación extrapresupuestaria aportada mediante contribuciones de carácter voluntario, que para el bienio 2008-2009 se ha estimado en más de 900 millones de USD. La FAO tiene su sede en Roma (Italia), y cuenta además con cinco oficinas regionales (situadas en Accra, Bangkok, Budapest, El Cairo y Santiago de Chile), 11 oficinas subregionales, 5 oficinas de enlace y 78 Representaciones de la FAO.

En 2005, los órganos rectores de la FAO encargaron una evaluación externa independiente (EEI) de la Organización¹. El informe de la EEI se publicó en septiembre de 2007.

Informe de la EEI

El informe de la EEI proporcionó una serie de recomendaciones y conclusiones con respecto a la FAO, que incluían la recomendación general de que la Organización llevara a cabo un examen exhaustivo de sus servicios administrativos. Para facilitar la comprensión del contexto de esta recomendación se citan, a continuación, algunos fragmentos pertinentes del informe.

Aun reconociendo que “*la administración financiera, de recursos humanos y general de la FAO son muy eficaces como medio de garantizar la aplicación de los sistemas, normas, reglamentos y procedimientos aprobados*” y que “*la administración de la FAO se ha tomado muy en serio –actitud que es digna de encomio– la importancia de las responsabilidades fiduciarias de la administración y la financiación*”, en el informe se critica a la FAO por sostener este planteamiento mediante “*una burocracia especialmente pesada y costosa*”.

¹ En el sitio web de la FAO puede consultarse el informe completo de la EEI ([ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827s02.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827s02.pdf)), así como los documentos conexos sobre la reforma.

En el informe de la EEI se afirma que la FAO no podrá hacer frente a los retos que tiene ante sí “... si no mejora su flexibilidad y supera su aversión a asumir riesgos” y que esto no podrá lograrse “...sin la introducción de cambios en el modo en que la FAO está organizada, el modo en que trabaja, los modelos de comportamiento que busca y los sistemas que aplica en su administración y en la gestión de los recursos humanos”. Se afirma además que “En la actualidad la FAO tiene una burocracia especialmente pesada y costosa que se caracteriza por procesos excesivos de control previo (...) que suponen un examen y supervisión durante la ejecución de transacciones individuales y antes de su aprobación final; altos niveles de solapamiento, duplicación y costos de transacción, y bajos niveles de delegación de autoridad con respecto a las organizaciones de referencia”.

Según se describe en el informe, la estructura administrativa de la FAO se centra en exceso en procesos de control *ex ante* que suponen un examen de las distintas transacciones antes de su aprobación, lo cual se traduce en “...una cultura organizativa de rigideces, autoridades muy centralizadas, débil comunicación y vínculos horizontales y aversión al riesgo”. En el informe se recomienda, por tanto, un desplazamiento importante de la realización de controles previos a la de controles posteriores.

El informe contiene numerosas recomendaciones sobre la administración, los recursos humanos y las finanzas de la FAO, orientadas a modificar lo que los evaluadores consideraron una cultura de aversión al riesgo y responder a la necesidad de mayor eficacia y eficiencia. Una conclusión fundamental del informe es que la FAO tiene que convertirse en una Organización más flexible y seguir siendo, a la vez, un gestor responsable de fondos públicos.

La recomendación general del informe es que se contrate a un organismo externo especializado en el análisis institucional y el cambio de la cultura organizativa para que facilite el “examen general exhaustivo de todos los aspectos de la gestión y la administración de los recursos humanos y financieros de la Organización” que debe emprenderse.

En el informe se sugiere además que el proceso seguido “debería realizarse en plena consulta con el personal y la Administración, buscando opiniones y orientaciones, y dando lugar a la asunción de responsabilidades a lo largo de todo el proceso”. Se reconoce que se puede elogiar a la FAO por adoptar algunas iniciativas positivas a fin de lograr ahorros por eficiencia por un total de aproximadamente 120 millones de USD por bienio en el marco del presupuesto ordinario para 2004-05 en comparación con las cifras de 1994. No obstante, se recomienda que el examen exhaustivo proporcione “un objetivo limitado en el tiempo para importantes mejoras en la eficiencia administrativa” y cuantifique “las mejoras que pueden realizarse en términos monetarios (es decir, en forma de reducciones presupuestarias) y las que proporcionan mejoras indirectas reduciendo los costos “ocultos” de la administración”.

Finalidad

La Administración de la FAO ha decidido poner en práctica esta recomendación y contratar a una empresa consultora especializada para que lleve a cabo dicha tarea. El examen tendrá por finalidad analizar las disposiciones en vigor en relación con las recomendaciones de la EEI y recomendar una serie de medidas orientadas a asegurar que la administración, los recursos humanos y la gestión financiera respalden la actividad de la Organización de manera eficaz, eficiente y económica dentro de un marco apropiado de control interno.

El examen debe tener en cuenta las recomendaciones del equipo de la evaluación en lo que se refiere a los siguientes elementos:

- a) Sustanciar la propuesta de reforma del Director General en el sentido de consolidar e integrar funciones administrativas básicas con una perspectiva única en cuanto a políticas y una sola línea de autoridad clara.*
- b) Modernización de la División de Gestión de Recursos Humanos de manera que pase a ser más bien un aliado estratégico que elabora estrategias de recursos humanos, asesora y apoya a los niveles superiores de la Administración, que un facilitador de procesos².*
- c) El grado máximo de racionalización y simplificación posible de los reglamentos y procedimientos.*
- d) Delegación de autoridad basada en el principio de subsidiariedad;*
- e) Un desplazamiento importante de la realización de controles previos a la de controles posteriores.*
- f) Incentivos para alentar, reconocer y recompensar la iniciativa y el rendimiento tanto en el plano colectivo como en el individual.*
- g) Basar los procesos administrativos y los servicios de apoyo en una orientación hacia el cliente³.*

En la aplicación de los citados elementos se deberán tener en la debida consideración los objetivos globales de la actividad de la Organización que consisten en elevar los niveles de nutrición y bienestar económico, combatir el hambre y lograr la utilización sostenible de los recursos naturales para la alimentación y la agricultura. Para la realización de estos objetivos la FAO presta servicios de recolección, análisis y divulgación de datos, brinda asesoramiento técnico en numerosos ámbitos relacionados con la agricultura, la pesca y la silvicultura, y proporciona apoyo a proyectos en todo el mundo. En este marco, la Organización dispone también de un vasto programa para emergencias, que se ocupa de la rehabilitación de la agricultura después de catástrofes naturales y de dar una respuesta ante los brotes de infestación y enfermedades de las plantas y los animales. Un modelo de actividad óptimo de la Organización habrá de tomar en cuenta estos objetivos de actuación. Considerará las variaciones, a fin de adaptar la necesidad de una acción efectiva (por ejemplo, la prestación oportuna de los servicios en los programas de emergencia) a diferentes niveles de aceptación de riesgo. Además, tomará en cuenta la amplia red de oficinas descentralizadas de la Organización y la necesidad de delegar autoridad en dichas oficinas a fin de que la acción sobre el terreno sea rápida y eficaz con respecto a los costos.

El modelo de actividad también debe tomar en cuenta los flujos de recursos dentro de la FAO y la estructura de gobierno de la Organización. Los recursos básicos de la FAO se proporcionan mediante cuotas abonadas por los Estados Miembros sobre la base de un programa de trabajo aprobado cada bienio. La Organización recibe además recursos extrapresupuestarios considerables, de cuantía casi igual a la de los recursos básicos, para otros programas normativos, técnicos y de emergencia.

² Desde el comienzo de la EEI, Accenture preparó un informe sobre el Modelo de gestión de los recursos humanos que se proporciona como material de referencia

³ Informe de la EEI, párrafo 1342.

Al determinar las actividades que deben emprenderse para lograr los mencionados objetivos, la empresa consultora seleccionada también deberá otorgar adecuada atención a otras recomendaciones contenidas en el informe de la EEI, en particular en el Capítulo 1 (La EEI en síntesis), el Capítulo 6 (Encuadrar la cultura, la organización y la estructura de la FAO), el Capítulo 7 (Ciclo del Programa de la FAO), el Capítulo 8 (Administración, recursos humanos y finanzas) y el Anexo 1 (Costos y ahorros estimados y resumen de recomendaciones por ámbitos).

Los informes del examen se presentarán **al Director General Adjunto**, que también se encargará de la supervisión.

Ámbito

El ámbito del estudio comprenderá tanto los aspectos de políticas como la prestación de servicios en las esferas generales de la gestión y la administración, incluidas las finanzas, la gestión de los recursos humanos, la tecnología de la información, la gestión presupuestaria, las compras, la gestión de reuniones, los servicios lingüísticos, la impresión y distribución de los documentos y publicaciones, y otros servicios administrativos. Se deberá examinar la forma en que éstos respaldan las distintas esferas de actividad de la FAO en la Sede y en las oficinas descentralizadas dentro de un marco apropiado de control interno, considerando tanto las actividades del Programa Ordinario como las operaciones que se financian con recursos extrapresupuestarios, incluidas las de emergencia. Se incluirán en el ámbito del examen, entre otras cosas, las actividades del Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos (AF), el Departamento de Conocimiento y Comunicación (KC) y el Servicio del Programa y el Presupuesto (PBEP), así como las actividades de coordinación, autorización y administrativas de otras unidades de la Organización tales como el Departamento de Cooperación Técnica, la Oficina del Director General (ODG), la Oficina de Coordinación y Descentralización (OCD) y las funciones afines que se desempeñan en las oficinas descentralizadas.

Consideraciones relativas al contexto

El examen se llevaría a cabo en el marco de un entorno de cambio dentro de la FAO. Los órganos rectores de la FAO (los Estados Miembros) y la Administración se están dedicando con energía a poner en práctica las recomendaciones de la EEI. Estas reformas y mejoras incluyen diversas propuestas orientadas a una mayor eficiencia y racionalización, que la Administración aplicará en concomitancia con el examen exhaustivo. La finalidad de estas acciones es reducir los controles previos y aplicar el principio de subsidiariedad. Puesto que el examen exhaustivo se llevará a cabo simultáneamente con las iniciativas de racionalización ya emprendidas por la Administración, será necesario tener en la debida atención este proceso a efectos de determinar esferas de convergencia o divergencia y, de tal modo, proporcionar una guía a la Organización respecto del camino por recorrer.

En el estudio también deberán considerarse, entre otros, los siguientes elementos:

- La reforma de las oficinas descentralizadas de la FAO.
- Las reformas más amplias en el ámbito de las Naciones Unidas, en particular los programas experimentales relacionados con la iniciativa “Unidos en la acción” y la Revisión Trienal Amplia de la Política Relativa a las Actividades Operacionales para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas;

- La participación de la FAO en el régimen común de las Naciones Unidas respecto de los sueldos, prestaciones y prácticas relativas a los recursos humanos.
- Las oportunidades de racionalización administrativa mediante una cooperación más intensa y servicios compartidos con los otros organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma.
- La Organización tiene en curso un importante proyecto orientado a la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y llevará a cabo una evaluación del riesgo institucional.
- Los importantes programas de emergencia de la FAO, y en particular el examen de la evaluación en curso de esta actividad que se completará en 2008.

El estudio se llevará a cabo en dos etapas. En primer lugar se determinará qué sistemas administrativos se necesitan para dar el mejor respaldo a los objetivos de la actividad de la Organización, y en segundo lugar se establecerá cuál es la forma más eficaz y eficiente de aplicar esos sistemas.

Productos concretos

Los productos concretos que deben realizarse son:

A. Una propuesta de modelo de actividad que indique una arquitectura apropiada de apoyo administrativo basada en el principio de subsidiariedad (es decir, delegación de facultades en el nivel más bajo a la vez que se mantiene un marco apropiado de control interno y evaluación de riesgos) con miras a la prestación más eficaz y eficiente de los productos de la actividad de la Organización en la Sede y en las oficinas descentralizadas. Este modelo de actividad abarcaría lo siguiente:

1. los servicios administrativos, con inclusión de las finanzas, la gestión de los recursos humanos, la tecnología de la información, la gestión presupuestaria, las compras, la gestión de reuniones, los servicios lingüísticos, la impresión y distribución de los documentos y publicaciones, y otros servicios administrativos;
2. un marco estratégico único y coherente de política de recursos humanos que armonice la contratación, la formación del personal y los criterios de promoción;
3. las consecuencias del modelo de actividad para la estructura orgánica (incluido el planteamiento del Centro de Servicios Compartidos), la ejecución del programa y la desjerarquización de la FAO;
4. el mecanismo para la prestación de estos servicios a las oficinas y el personal de la FAO en todo el mundo;
5. la determinación de oportunidades para una prestación de servicios más eficiente y eficaz en función de los costos gracias a la colaboración con los otros organismos de las Naciones Unidas que tienen su sede en Roma, así como en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas en todo el mundo; y
6. una presentación inicial de una gama de costos, de los ahorros, y del período de puesta en práctica para la realización de este modelo.

En la propuesta de modelo de actividad se indicarán las esferas de convergencia y divergencia con las iniciativas de racionalización que la Organización lleva a cabo simultáneamente con el estudio.

Este producto concreto se requeriría para el **26 de septiembre de 2008**.

B. Recomendaciones detalladas sobre las estructuras, procesos, flujos de trabajo y delegaciones de competencias, con un plan de ejecución limitado en el tiempo en relación con los servicios administrativos indicados anteriormente, que incluya:

1. un objetivo limitado en el tiempo para importantes mejoras de la eficiencia administrativa y la productividad, con una cuantificación de los ahorros que pueden obtenerse gracias a los sistemas mejorados de prestación de servicios, que tenga en cuenta:
 - las reglas y procedimientos que deben simplificarse, las mejoras de la eficiencia de los procedimientos en vigor, la mejora de los procesos administrativos y de adopción de decisiones con arreglo al principio de subsidiariedad, la mayor delegación de autoridad y las reducciones de la carga burocrática;
 - las mejoras de las estructuras jerárquicas y organizativas;
 - la mejora de los flujos de trabajo administrativo entre la Sede y las oficinas descentralizadas.
2. las oportunidades de mejora de la calidad del servicio;
3. la determinación de los costos que deben sufragarse una sola vez y los que son continuos (incluidos los costos de respaldo) así como de los ahorros que se derivarán de la aplicación de las recomendaciones detalladas, con una indicación del punto de equilibrio.

Este producto concreto se requeriría para el **17 de abril de 2009**.

La empresa de consultoría elegida debería presentar informes mensuales sobre la marcha del estudio.

ANEXO

EXAMEN EXHAUSTIVO

Materiales primarios que deben proporcionarse como información de base a la empresa consultora

Informe de la EEI, en particular los Capítulos 1, 6, 7 y 8

Programa de Trabajo y Presupuesto 2008-09, en particular las secciones de síntesis y la información presupuestaria

Sección 108 del Manual, declaraciones de funciones

Textos fundamentales de la FAO

Fragmentos de páginas de Intranet de divisiones de la FAO (por ejemplo las de AFS, AFF, AFH, KCT, KCC, KCE, KCI) para brindar un cuadro más claro de los procedimientos que el que ofrece el Manual.

Circular sobre las funciones y responsabilidades

Nueva declaración de funciones de las oficinas descentralizadas en el marco de la reforma.

Cuentas comprobadas de 2004-05 (sin el informe detallado)

Trabajo de Accenture sobre el Modelo de gestión de los recursos humanos

Documento conjunto del Comité de Finanzas y el Comité del Programa “Colaboración en el trabajo de apoyo administrativo y de tramitación entre la FAO, el PMA y el FIDA”

Además, material de referencia sobre el entorno de tecnologías de la información y la comunicación, los elementos del sistema común, el organigrama.

Materiales secundarios (se proporcionarán a la empresa consultora seleccionada al comenzar su trabajo)

Examen de AF realizado por Coopers y Lybrand

Exámenes de AFF y AFI realizados por KPMG

Información sobre el portal de apoyo para los servicios al cliente

Normas sobre la fungibilidad

Presupuestación basada en los resultados

Presentación de PBE sobre los gastos de apoyo

Evaluación independiente de la descentralización de la FAO

Informe del Comité de Finanzas sobre los desembolsos relacionados con los gastos de apoyo y su recuperación

Resolución de 2007 de las Naciones Unidas sobre la Revisión Trienal Amplia de la Política, y Resolución de la FAO sobre la Revisión Trienal Amplia de la Política de noviembre de 2005

Informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas