



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ DEL PROGRAMA

**92º período de sesiones**

**Roma, 27 de septiembre – 1º de octubre de 2004**

**Evaluación independiente de la descentralización de la FAO**

### Índice

	Página
RESUMEN	2
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1 Antecedentes y enfoque de la evaluación	9
1.2 Descentralización: los cambios principales	11
2. CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	16
2.1 Factores externos	16
2.2 Contexto interno	17
3. EFICACIA GLOBAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN (OPINIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y OTRAS PARTES INTERESADAS)	18

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet [www.fao.org](http://www.fao.org)

<b>4. NECESIDADES DE APOYO AL DESARROLLO DE LOS PAÍSES Y RESPUESTA DE LA FAO</b>	<b>21</b>
4.1 <i>Necesidades de los países en materia de apoyo al desarrollo</i>	21
4.2 <i>Ejecución descentralizada del Programa de Campo en respuesta a las necesidades de los Miembros</i>	25
4.3 <i>Asociaciones con la comunidad internacional en los países</i>	27
4.4 <i>Labor normativa en los países y las regiones y función de las Conferencias Regionales</i>	29
<b>5. RECURSOS Y MODALIDADES PARA LA PRESENCIA DE LA FAO EN LOS PAÍSES</b>	<b>32</b>
5.1 <i>Disminución de los recursos y adaptación de la capacidad de las oficinas en los países a las necesidades</i>	32
5.2 <i>Modalidades de presencia en los países</i>	34
5.3 <i>Aumento de los recursos para las oficinas en los países</i>	35
5.4 <i>FAOR/funcionarios técnicos destacados</i>	37
5.5 <i>Locales de oficina para los FAOR</i>	39
5.6 <i>Presencia de la FAO en los países afectados por situaciones de emergencia</i>	39
<b>6. PRESTACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS EN LAS REGIONES Y FUNCIÓN DE LAS OFICINAS REGIONALES</b>	<b>41</b>
6.1 <i>Estructura actual de las funciones y servicios en las regiones</i>	41
6.2 <i>Funciones de las Direcciones de Asistencia para las Políticas, Inversiones y Operaciones</i>	42
6.3 <i>Cuestiones relativas al apoyo técnico adecuado a los países</i>	45
6.4 <i>Incrementar la utilización de los conocimientos especializados locales para la respuesta técnica en las regiones</i>	57
6.5 <i>Repercusiones para las estructuras regionales</i>	58
6.6 <i>La estrategia de comunicación y los oficiales de información en las regiones y las oficinas de enlace</i>	61
<b>7. EL PAPEL, LA IMPORTANCIA Y LA COBERTURA DE LAS OFICINAS DE ENLACE</b>	<b>62</b>
7.1 <i>Las oficinas de enlace en los países (LOBR, LOJA y LOWA)</i>	62
7.2 <i>Las oficinas de enlace en Ginebra *LOGE) y Nueva York (LONY)</i>	63
7.3 <i>El refuerzo del funcionamiento de las oficinas de enlace</i>	64
<b>8. RECURSOS HUMANOS Y GESTIÓN DE LOS MISMOS</b>	<b>64</b>
8.1 <i>Garantía de las competencias fundamentales y del perfil del personal</i>	64
8.2 <i>Otras medidas de apoyo a los recursos humanos</i>	69
<b>9. CUESTIONES OPERACIONALES, ADMINISTRATIVAS Y DE ORGANIZACIÓN</b>	<b>72</b>
9.1 <i>Facultades en el plano nacional respecto de la elaboración del Programa de Campo, la utilización del PCT y la aprobación de proyectos</i>	72
9.2 <i>Apoyo administrativo y de gestión</i>	74
9.3 <i>Posibilidades de realizar economías trasladando labores de la Sede a otros lugares</i>	79
9.4 <i>Equilibrio entre los costos y los ahorros derivados de la aplicación de las recomendaciones del equipo de evaluación</i>	79

---

10. CONCLUSIONES GENERALES FORTALECIMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA UNIDAD Y LA COHERENCIA DE LA ORGANIZACIÓN	80
ANEXO 1 – MANDATO DE LA EVALUACIÓN	85
ANEXO 2 – CURRICULUM VITAE RESUMIDO DE LOS MIEMBROS EXTERNOS INDEPENDIENTES DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN	91
ANEXO 3 – COMPETENCIAS NECESARIAS DEL PERSONAL	93
SIGLAS	97



# Evaluación independiente de la descentralización de la FAO

El equipo de evaluación agradece el apoyo de todos los funcionarios de la FAO que, en sus oficinas de todo el mundo y de Roma, le dieron amablemente su tiempo, proporcionándole información y opiniones sinceras sin las que el equipo no hubiera podido terminar su tarea. Gracias especialmente por el análisis y apoyo administrativo a Maria Gattone, Nadine Monnichon, Carlos Tarazona y Heather Young, del Servicio de Evaluación, y por el análisis de sistemas y costos administrativos a Mina Dowlatchahi, Angelica Abrina y Michael Gotthainer, del Servicio del Programa y del Presupuesto.

## Equipo de evaluación

David Sands Smith y  
Mary Chinery-Hesse, jefes de equipo

## Consultores regionales:

Minoli Santaipillai  
Adel Aboul Naga  
Roberto Cabral

## Apoyo del Servicio de Evaluación:

Tullia Aiazzi  
John Markie  
Rachel Sauvinet-Bedouin

## RESUMEN

### *Introducción*

1. El fortalecimiento de la descentralización fue un pilar importante del amplio conjunto de reformas iniciadas por el Director General en 1994. El principal propósito de la descentralización fue aumentar la pertinencia y capacidad de la Organización para actuar cerca de los problemas de los Estados Miembros. Se consideró también como una oportunidad para aumentar la utilización de las capacidades nacionales, lograr economías en la ejecución y mejorar el tiempo de respuesta. Diez años más tarde, la administración superior de la FAO y el Comité del Programa del Consejo encargaron la presente evaluación para hacer una valoración independiente y amplia de esa descentralización y proponer recomendaciones que aumentaran los futuros beneficios de la descentralización para los Estados Miembros.
2. La evaluación fue dirigida y realizada externamente por un equipo de cinco consultores independientes, apoyado por tres Miembros del Servicio de Evaluación de la FAO. Se llevó a cabo un amplio programa de visitas que abarcó todas las oficinas regionales, Subregionales y de Enlace, y 16 oficinas en los países. Durante esas visitas, el equipo de evaluación se reunió con los gobiernos a nivel ministerial y con funcionarios superiores, así como con otras organizaciones de las Naciones Unidas y oficinas descentralizadas de la comunidad de donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado. Durante el período de evaluación se celebraron reuniones con funcionarios superiores en la Sede. Gobiernos de países en desarrollo y personal de la FAO en los países, regiones y en la Sede respondieron cuestionarios. Se examinaron también observaciones hechas por los países a los órganos rectores de la FAO y se obtuvo información de otros organismos de las Naciones Unidas sobre su propia descentralización.
3. Basando firmemente su trabajo en el mandato de evaluación, el enfoque adoptado por el grupo ha sido el siguiente:
  - tomar como punto de partida la importancia de asegurar disposiciones óptimas de la FAO para atender las necesidades de los países en desarrollo;
  - reconocer que las recomendaciones de la evaluación tendrán que aplicarse en el contexto de las reducciones del presupuesto de la FAO; y
  - no formular propuestas de transferencia de recursos financieros o de puestos de los departamentos técnicos de la Sede a las oficinas en los países o las oficinas regionales, habida cuenta de la labor normativa esencial que realizan esos departamentos.
4. En la sección 1.2 del informe se resumen los cambios que se realizaron en la descentralización, y en el resto del informe se hace un análisis del resultado de esos cambios. Al realizar el análisis y formular sus recomendaciones, el equipo de evaluación fue consciente de que la disminución de los recursos de la FAO, incluidos los extrapresupuestarios, había cambiado mucho tanto los recursos disponibles para la descentralización como algunas de los supuestos en que esa descentralización se basó. El equipo de evaluación fue informado además de que algunos planes originales de la descentralización, entre ellos el establecimiento de otras oficinas subregionales, habían tenido que ser reducidos o cancelados.

### *Resultados de la evaluación*

5. **Opiniones de los Estados Miembros y de otras partes interesadas sobre la eficacia de la descentralización:** Los países, los donantes y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se mostraron favorables a la descentralización. En ese contexto, subrayaron la descentralización de funciones y de autoridad. Las opiniones variaban significativamente según las regiones, y la evaluación indicó que en el Pacífico y las islas del Caribe las expectativas se habían cumplido. También había habido una mejora en los países de Europa central. En otras partes, los gobiernos, los donantes y los Miembros del sistema de las Naciones Unidas manifestaron con frecuencia que no habían apreciado una mayor descentralización de la FAO, ni tampoco sus beneficios.

6. **Necesidades de apoyo para el desarrollo de los países:** Había diferencias significativas entre regiones y países, según los niveles de desarrollo, en el tipo de asistencia solicitado pero existía una amplia demanda de apoyo de la FAO en una fase preliminar, para elaborar y promover políticas y estrategias nacionales. El comercio era un aspecto de gran interés. Los países deseaban recurrir a la FAO para recibir opiniones informadas e imparciales en un mundo rápidamente cambiante y cada vez más globalizado. Al propio tiempo, los ministerios de agricultura seguían acudiendo a la FAO para obtener una amplia variedad de apoyo técnico. El acento dado a la respuesta actual de la FAO no reflejaba debidamente las demandas de los países, especialmente en cuanto a la capacidad para proporcionar análisis estratégicos de amplia base y abordar cuestiones preliminares (políticas, institucionales) en determinados subsectores.

7. La respuesta de la FAO a los países por medio de estructuras descentralizadas demuestra cierta convergencia con los objetivos del Marco Estratégico de la Organización y con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). La distribución de los recursos muestra también cierta correlación con la atención que debe prestarse a los países menos adelantados, incluidos los de África, y al volumen de la población dependiente de la agricultura. Sin embargo, la evaluación llegó a la conclusión de que debía reforzarse la proporcionalidad de la respuesta a la inseguridad alimentaria y la pobreza, especialmente en los países de grandes poblaciones expuestas a la inseguridad alimentaria en el sector agrícola, entre ellos la India y China.

8. La evaluación llegó también a la conclusión de que era importante para la FAO aclarar sus prioridades en cada país. La evolución recomienda que esto se haga en forma de marcos de prioridad nacionales que se elaborarían bajo la responsabilidad de los representantes de la FAO (FAOR), en estrecha consulta con los gobiernos interesados y con el apoyo del personal de las oficinas regionales. Esos marcos se examinarían a fondo en las oficinas regionales y la Sede. La evaluación estimó que los marcos de prioridad de los países serían muy bien acogidos por los gobiernos y por otras organizaciones de las Naciones Unidas y por los donantes, deseosos de concertar asociaciones con la FAO (Recomendación 1).

9. **Asociaciones con la comunidad internacional a nivel de los países:** La evaluación estimó que la FAO estaba cooperando muy estrechamente con los equipos de las Naciones Unidas en los países, pero la falta de autoridad delegada en los FAOR para el Programa de Cooperación Técnica (PCT) y para aceptar pequeñas cantidades de fondos de donantes disminuía las posibilidades de asociación. Se recomendó una colaboración más estrecha con organizaciones como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y en particular con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (Recomendación 2).

10. **Labor normativa regional:** Se estimó que en todas las regiones era esencial la labor normativa sobre problemas comunes de grupos de países, y de particular interés para los países de ingresos medianos. El trabajo en la línea divisoria entre el apoyo normativo y el técnico, en materias como la evaluación de la seguridad alimentaria o el desarrollo del comercio subregional, se aplica a menudo especialmente en los países menos adelantados. La evaluación llegó a la conclusión de que era esencial una firme vinculación entre la labor normativa global y las necesidades normativas específicas de los distintos países, grupos de países y regiones. Sin embargo, las disposiciones actuales no lo logran plenamente, a causa de un sistema insuficientemente interactivo para el análisis consolidado de las necesidades regionales de trabajo normativa y a la necesidad de vínculos más fuertes entre las oficinas descentralizadas y la Sede en la planificación y ejecución de las actividades normativas. Se recomienda que, con el impulso de los representantes regionales y de las Conferencias Regionales, se introduzca la labor normativa regional en el Plan a Plazo Medio (PPM) de la Organización y que esto integre el trabajo del personal de la Sede y del personal de las regiones (Recomendación 3).

11. Se recomendó también que las Conferencias Regionales se proyectaran de forma flexible en cuanto a su formato y contenido, a fin de atender las necesidades de la región, y que su voz se institucionalizara en los procesos de planificación y preparación de presupuestos de la Organización, en particular con respecto a las actividades en la región (Recomendación 4).

12. **Presencia en las oficinas de los países:** La evaluación estimó que las modalidades de cobertura de los países no se habían ajustado a las necesidades y los recursos disponibles, y que ello había limitado la eficacia de la FAO. El número y la duración de las vacantes en los puestos de FAOR era uno de los aspectos más evidentes y perjudiciales de las deficiencias presupuestarias. La evaluación estima que, para responder eficazmente, hacen falta ciertos ajustes en la cobertura de las representaciones de la FAO, a fin de hacer que se preste la debida atención a los países pobres en donde la agricultura es de gran importancia y hay un gran volumen de población subnutrida. Hay que prestar atención también a los países de grandes necesidades de asistencia que tienen actualmente una cobertura escasa o inexistente, en particular el grupo de países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Al mismo tiempo, hay algunos países de reducida población subnutrida, en donde la agricultura desempeña un papel menos dominante y responder a las necesidades no exige la misma presencia. Para esos países son convenientes medios más adecuados de cobertura, incluida la acreditación múltiple, con visitas frecuentes (Recomendación 5).

13. La evaluación examinó e hizo propuestas sobre una serie de opciones de aumento de recursos de las oficinas de la FAO en los países. Entre ellas están compartir recursos con el Programa de Campo, utilizar voluntarios y cesiones de funcionarios, y emplear expertos locales en los grupos asesores en los países (Recomendación 5).

14. Se examinó el nuevo plan de **FAOR/Oficiales técnicos destacados (FAOR/OTD)** y se estimó que la disciplina técnica de los FAOR/OTD podía no ser prioritaria para el país en que estaban destinados. Además, se estimó que el tiempo que pueden dedicar a sus tareas técnicas fuera del país en que estaban en comisión de servicios era mínimo. Aunque el costo de los FAOR/OTD sigue corriendo a cargo de las direcciones técnicas de donde proceden, una parte considerable de su tiempo se dedica a sus tareas como FAOR. Por ello, la evaluación recomienda que se suspenda el plan FAOR/OTD en su forma actual. Sin embargo, se incorporaron elementos del enfoque FAOR/OTD a otras propuestas del equipo de evaluación para reforzar la respuesta a nivel de los países (Recomendación 6).

15. **Presencia de la FAO en países afectados por emergencias:** La evaluación estimó que en algunos países había conflictos de autoridad entre los FAOR y los coordinadores de emergencia empleados por la Dirección de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE), que es la titular de la asignación presupuestaria de los fondos. Había también divergencias entre las estrategias de emergencia y rehabilitación, y los programas de desarrollo (las primeras a cargo de la Dirección y sus coordinadores de emergencia y la segunda a cargo de los FAOR apoyados en distintos grados por equipos de las oficinas regionales y subregionales). Para emergencias complejas, la Organización debía crear un cuadro de FAOR/Coordinadores de emergencia superiores que se turnaran sin demora para sustituir a los FAOR cuando se produjeran importantes emergencias complejas. En los casos en que se contara con el necesario apoyo operacional sobre el terreno, se le debería asignar la administración presupuestaria. En otras situaciones de emergencia la distribución de tareas debería tratarse caso por caso. La financiación con cargo al presupuesto ordinario de la esencial continuación de las funciones centrales de la Dirección debería aumentarse mediante ajustes en el capítulo 3 (Recomendación 7).

16. **Servicios técnicos a los países y función de las oficinas regionales:** La evaluación estimó que el nivel general de satisfacción de los FAOR y de los gobiernos con los servicios técnicos era razonable en el Asia sudoriental, China, Sudamérica y el Caribe. El Pacífico Sur era un caso especial, ya que no hay FAOR, pero el equipo visitante estimó que los servicios eran satisfactorios. En África, la insatisfacción con los servicios técnicos de la FAO era grande, incluso en países muy próximos a oficinas regionales o Subregionales. Las manifestaciones de los FAOR, en el sentido de que no recibían los servicios técnicos que necesitaban y la presencia del personal regional era muy escasa, fueron muy firmes. Había también una satisfacción limitada en el Asia central y, en menor medida, en Centroamérica. La mayoría de los países de la CEI, especialmente los del Asia central, recibían una atención limitada y tampoco tenían FAOR. Se estimó que había una concentración de visitas de las oficinas regionales/Subregionales a los países en un número limitado de éstos. Los FAOR y los países tenían una voz relativamente débil en la determinación

de la prestación de servicios técnicos por el personal técnico regional, y la evaluación llegó a la conclusión de que el apoyo directo a los países prestado al margen del Programa de Campo se orientaba más por la oferta que por la demanda.

17. Con la demanda de más trabajo preliminar (estratégico, institucional) de la FAO, había una necesidad de personal técnico regional que pudiera ofrecer una perspectiva estratégica general de su subsector o sector y reconocer cuándo había necesidad de recurrir a disciplinas técnicas más especializadas.

18. Había que utilizar más plenamente a los representantes regionales y subregionales para apoyar a los países y elaborar un programa de la FAO que respondiera a las necesidades de la región. La unidad, pertinencia y eficacia de los programas de la FAO en su conjunto se beneficiaría de una integración más estrecha en la Organización.

19. La evaluación llegó a la conclusión de que, en cuanto al apoyo técnico, la utilización de los recursos disponibles era inferior a la óptima y las disposiciones actuales para facilitar personal técnico a las regiones presentaban diversos problemas importantes, entre ellos:

- a) los perfiles del personal debían ser más amplios y estar mejor equilibrados con las necesidades de labor normativa para las regiones y de asistencia directa para los países;
- b) debía aumentarse la capacidad para una respuesta multidisciplinar;
- c) la respuesta debía orientarse más por la demanda, de acuerdo con los marcos de prioridad del país convenidos;
- d) los funcionarios técnicos debían poder viajar más fácilmente, tener más recursos para viajar y pasar una parte mayor de su tiempo en los países; y
- e) los representantes regionales debían poder viajar ampliamente por la región.

20. La recomendación 8 propone soluciones para esos problemas, entre ellas la de que los puestos de las regiones que se necesitan para una labor normativa basada estrictamente en la Sede, como la prestación de servicios a órganos de pesca, debían considerarse puestos de personal técnico destacado que trabajara estrictamente bajo la dirección de sus dependencias técnicas. Los recursos presupuestarios para todo el personal técnico restante de las regiones (la gran mayoría) debían transferirse de los programas basados en la Sede de la Organización a los programas regionales. Esto permitiría planificar sobre la base de un análisis general de las necesidades de la región y en relación con la labor normativa global. Sin embargo, el cambio tendría también efectos potencialmente indeseables, entre ellos un menor sentido de compromiso de las dependencias técnicas de la Sede con el personal regional y los programas regionales. Entre las medidas para contrarrestarlo estaría una firme participación de la Sede en el trabajo regional normativo y de apoyo técnico, y su responsabilidad por el apoyo técnico a la calidad del trabajo del personal regional. Se debería reforzar los contactos oficiales y oficiosos entre los funcionarios técnicos de las regiones y las dependencias pertinentes de la Sede, y adoptar otras medidas complementarias (Recomendación 9).

21. Para mejorar la capacidad de respuesta a la demanda, deberían elaborarse programas de trabajo anual de apoyo técnico para el personal técnico, sobre la base de las solicitudes de los FAOR de acuerdo con los marcos de prioridad de los países. Debería introducirse también el seguimiento de las solicitudes de los FAOR por persona-día de insumo, disciplina técnica/normativa y funcionario profesional, y ensayar las posibilidades de reforzar los mecanismos del mercado interno (Recomendación 10).

22. **Utilización de expertos nacionales y regionales:** Ha habido un aumento en la utilización de expertos tanto nacionales como de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) procedentes de las regiones. Sin embargo, las disposiciones actuales para su utilización se ven limitadas por que cada misión es una consultoría independiente y por la limitada flexibilidad de los acuerdos de CTPD y Sur-Sur. La evaluación llegó a la conclusión de que era necesario utilizar los expertos nacionales y regionales mediante contratos marco (*retainer*). Ello debería incluir también acuerdos suficientemente flexibles adaptados a los distintos países de ingresos medios que quisieran proporcionar expertos en calidad de donantes (Recomendaciones 14 y 15).

23. Uno de los factores en la facilidad y amplitud de los servicios técnicos que reciben los países es la situación geográfica de la oficina desde el punto de vista de su posición central en la zona y, lo que es más importante, de las mejores conexiones aéreas posibles. Se recomienda establecer grupos técnicos en los centros de comunicaciones aéreas, mediante la redefinición de los puestos regionales existentes. El personal de los grupos técnicos sería una fuente flexible de referencia y apoyo para los FAOR y estaría especializado en el número de países más limitado a los que prestaría sus servicios (Recomendación 12). Para mejorar también la cantidad y capacidad de respuesta inmediata del apoyo de personal técnico a los países, la evaluación ha llegado a la conclusión de que deberían destinarse a viajes recursos considerablemente mayores (Recomendación 13).

24. **Ajustes flexibles para mejorar los servicios en las distintas regiones:** En África, dada la reducción de personal en Accra y Harare, se recomienda establecer dos grupos técnicos para que presten servicios, respectivamente, en el África central y oriental anglófona y en el África occidental francófona. En Asia se propone que un grupo de expertos con contratos marco preste asistencia para atender mejor las necesidades del Asia meridional. En América Latina se propone que se considere la creación de un grupo técnico para Centroamérica y el Caribe de habla española y francesa. Para la CEI se proponen dos grupos técnicos con tareas de acreditación múltiple como FAOR, a los que prestaría toda clase de servicios, desde el punto de vista técnico, la Oficina Regional Europea.

25. El equipo de evaluación examinó las **oficinas de enlace** de Bruselas, Ginebra, Nueva York, Tokio y Washington. Se estimó que su funcionamiento era en general satisfactorio. Se hacen algunas sugerencias para reforzar aspectos de sus funciones de información y enlace con los donantes, y para reforzar la prestación de asistencia técnica a países en desarrollo por las oficinas de Ginebra y Bruselas, especialmente en lo que se refiere al comercio.

26. **Competencia del personal:** La capacidad de la FAO para prestar servicios a sus Estados Miembros mediante sus estructuras descentralizadas depende mucho de la armonización entre los perfiles del personal y las capacidades y necesidades. Se encontró personal muy competente en las oficinas regionales, a todos los niveles, y algunos FAOR excelentes desde el punto de vista de la competencia necesaria y de su calidad general. Sin embargo, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que había una minoría significativa de personal descentralizado de todas las categorías que carecía de la necesaria competencia o calidad, o de ambas. Se percató de ello por los comentarios de otros miembros de la comunidad internacional, las respuestas al cuestionario de personal de la FAO, y las limitadas observaciones que pudo hacer por sí mismo. Cuando funcionarios sin la competencia o el rendimiento necesarios ocupan posiciones directivas, se reduce la eficacia del personal subordinado y se socava la moral, impidiendo a la FAO una prestación eficaz de servicios. La evaluación llegó a la conclusión de que el problema había sido importante en la disminución de la eficacia de la descentralización de 1994-95 (Recomendación 17).

27. **Apoyo a las políticas de recursos humanos:** Por ello se hacen recomendaciones para aumentar la competencia, entre ellas la introducción de un proceso de selección abierto y competitivo para FAOR y personal regional superior, y el refuerzo de la evaluación, rotación y capacitación del personal. Se propone también mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres en las oficinas descentralizadas. Una mayor flexibilidad de la FAO en su respuesta descentralizada necesitará capacidad para ajustar periódicamente los perfiles y competencias del personal. Esos cambios requerirán cambios del reglamento del personal de la FAO, así como medidas de la FAO a nivel del régimen común, juntamente con las organizaciones afines (Recomendación 18).

28. **El Programa de Cooperación Técnica de la FAO (PCT) y la autoridad de los FAOR para aceptar fondos de donantes:** Aunque las demoras han sido un problema, la evaluación consideró que el PCT era importante para dar una rápida respuesta a los gobiernos. Sin embargo, podría utilizarse mucho más estratégicamente por los FAOR en el contexto de la descentralización, para: i) proporcionar fondos de asociación y de efecto multiplicador de los donantes; ii) proporcionar apoyo técnico ad-hoc a cargo de personal técnico y consultores de la FAO a los Representantes; y iii) proporcionar ayuda del PCT para prefinanciar la formulación de

proyectos, etc. (Recomendación 19). La evaluación estimó también que había un problema por el hecho de que, en general, los FAOR no podían aceptar directamente ni siquiera pequeñas cantidades de fondos de donantes dentro del marco de prioridad convenido del país, aunque había habido excepciones en casos de emergencia (Recomendación 20).

29. **Delegación de autoridad administrativa:** Se consideró que la falta de delegación administrativa de la FAO, especialmente en sus representantes, era un aspecto en que la FAO era fuertemente criticada por los países, otras organizaciones, los propios representantes y los funcionarios técnicos. La evaluación llegó a la conclusión de que aunque la FAO podía no ser mucho que los restantes organismos especializados, era lenta y burocrática en su adopción de decisiones directivas, administrativas y financieras. Para que la Organización pueda responder adecuadamente a las necesidades de sus Miembros, debe actuar más como los fondos y programas de las Naciones Unidas, en comparación con las cuales los gobiernos y donantes la juzgan.

30. Se recomienda también que se diferencien los niveles de autoridad de las oficinas de los FAOR, en función de los niveles de capacidad del personal y la infraestructura y de las necesidades del país (Recomendación 21). Después de una evaluación para determinar la diferenciación, se hacen propuestas para hacer transferencias importantes de autoridad a los FAOR y competencias para tramitar transacciones a las dependencias de apoyo a la gestión regionales. Estas dependencias prestan servicios a los fondos extrapresupuestarios administrados por los FAOR, y la evaluación recomienda que los servicios del Programa Ordinario de los FAOR sean prestados también por ellas, consiguiendo ahorros mediante la transferencia de esa función desde la Oficina de Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas de la Sede (OCD). A este respecto, es esencial un ambiente de control, basado en una mejor comprensión de la naturaleza del riesgo y de las implicaciones en los efectos y la eficiencia en función de los costos de las medidas de control. Aun conservando la separación de funciones, el equilibrio de las medidas de control debe lograrse más a posteriori, y basarse en el análisis de riesgos, haciendo que las personas sean claramente responsables (Recomendación 22).

### ***Conclusiones generales: Fortalecimiento y ampliación de la unidad y la coherencia de la Organización***

31. El equipo de evaluación ha hecho un análisis a fondo y señalado problemas significativos. Esos problemas reducen sustancialmente la eficacia en función de los costos de la plantilla de personal regional y en los países, desde el punto de vista de los beneficios para los Estados Miembros. También menoscaban la unidad de la Organización. De acuerdo con el mandato, se formulan recomendaciones para hacer esos servicios más eficaces. Al hacer esas propuestas, el equipo de evaluación confía en que el presente informe contribuirá al reconocimiento de los problemas y a un debate constructivo sobre la mejor forma de abordarlos. A falta de cambios que, como mínimo, aumenten la competencia del personal, cuando sea necesario; deleguen más autoridad para adoptar decisiones; ajusten los recursos de forma que el personal pueda viajar y trabajar más en los países; y establezcan procesos prioritarios con sentido a nivel de los países... el potencial ulterior de la descentralización existente se verá socavado.

32. La evaluación estimó que los países en desarrollo Miembros de la FAO deseaban equilibrar sus relaciones institucionales internas con la Organización a fin de lograr que se diera igual peso a los problemas específicos de los países y las regiones y a la labor normativa global, muy importante, encabezada por los departamentos técnicos centrales. Al mismo tiempo, la evaluación estimó que había una cultura en la Sede que asumía que las decisiones administrativas y técnicas podían tomarse mejor en Roma que en las regiones y los países interesados. La comunidad de desarrollo internacional en su conjunto (Naciones Unidas y donantes) y los gobiernos de los países en desarrollo sentían la necesidad de una adopción de decisiones descentralizada dentro de una visión, unas políticas y unos objetivos estratégicos unitarios. El equipo de evaluación estimó que los objetivos de la descentralización se habían alcanzado de forma insuficiente, en gran parte como consecuencia de un desequilibrio en el peso dado en la estructura institucional de la FAO por un lado a las necesidades de los países y regiones y por otro a los programas técnicos y las estructuras administrativas de la Organización.

33. Los representantes regionales debían convertirse en el centro del trabajo de la Organización en las regiones, en el marco de las estrategias convenidas para cada región, y el trabajo regional debía definirse en el PPM aprobado por el Consejo y la Conferencia. Era particularmente importante que el trabajo a nivel de los países se basara en los marcos de prioridad del país, y éstos debían proporcionar un firme apoyo en la elaboración de la estrategia regional. Los representantes regionales debían viajar mucho por la región, escuchar a los Estados Miembros de ésta, seguir a alto nivel los procesos de desarrollo iniciados por el Director General y apoyar a los FAOR y a los equipos técnicos en los asuntos críticos. A fin de reforzar mejor a los FAOR en su trabajo, los representantes regionales debían convertirse en la línea de información de los FAOR y los funcionarios técnicos regionales en cuestiones del programa a nivel de los países y en el trabajo regional. Al mismo tiempo, había que cuidar de que ello no introdujera más estratos de burocracia en la comunicación normal. Ésta debería ser la actual, es decir, entre las partes más interesadas, y los FAOR y los funcionarios técnicos debían tratar directamente con las dependencias de la Sede y las regiones, cuando fuera necesario.

34. Además, la Organización debía interrelacionarse más, con mayor contacto cara a cara cuando fuera posible. Un costo del éxito de la descentralización será un aumento de las reuniones e intercambios dentro de las regiones, entre éstas y con la Sede. Todos los demás organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas dedican a ello una proporción de sus recursos considerablemente superior a la de la FAO.

35. Para que esos cambios institucionales logren sus objetivos de mayor unidad, mayor idoneidad y mayores efectos, el establecimiento de un nuevo equilibrio exigirá prestar tiempo y atención considerables a los problemas de las regiones y los países, a nivel superior de la Organización. Sin ello, incluso con comunicaciones modernas y una participación más plena de los representantes regionales en las reuniones directivas de la FAO, los representantes regionales seguirán teniendo una posición débil frente a los subdirectores generales de la Sede, y existirá también el riesgo de que tengan una supervisión y orientación insuficientes. Para el Director General, que tiene a cargo la totalidad del trabajo de la FAO, resulta difícil tratar esos asuntos a diario, pero es esencial que reciban atención continua a un nivel muy alto dentro de la Organización. Por ello se propone que, sin diluir en modo alguno la línea directa de rendición de cuentas entre los representantes regionales y el Director General, éste designe al Director General Adjunto para que se ocupe en su nombre de cuestiones regionales y de países, más detalladas. Las políticas y la gestión general de los nombramientos y destinos de los FAOR deberían seguir siendo administradas por una dependencia de la oficina del Director General.

36. La evaluación se fijó la tarea de formular propuestas que pudieran ejecutarse con los recursos existentes e hizo estimaciones provisionales, y halló unos 15 millones de dólares EE.UU. por bienio que podrían destinarse a sufragar los cambios propuestos. Dicho esto, y aunque había importantes puntos débiles que era necesario superar, el equipo quedó convencido de que, con los cambios recomendados en la evaluación, la acción descentralizada de la FAO al servicio directo de los Estados Miembros merecía muy bien un aumento presupuestario en términos absolutos, sin reducción alguna con los recursos para la labor normativa.

37. En vista de las políticas en curso y de las cuestiones de esa índole que podrían surgir al reforzar más la descentralización, incluidas las relacionadas con el establecimiento de grupos técnicos, la extensión de la acreditación múltiple y otros cambios de las disposiciones para la presencia en los países y el apoyo técnico, tal vez deseen los órganos rectores considerar el establecimiento de un grupo de acción ad hoc para que se ponga en contacto con representantes del Director General en relación con las cuestiones de políticas que surgieran al determinar un plan de ejecución, decidiendo, si procediera, el sometimientos de las cuestiones importantes a los órganos rectores.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 Antecedentes y enfoque de la evaluación

38. En virtud de su Constitución, la FAO debe servir a sus Miembros mediante su trabajo global y normativo y mediante la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros. Esas funciones se reafirmaron en el Marco Estratégico para la FAO 2000-2015. En el documento titulado “Examen por el Director General de los programas, estructuras y políticas de la Organización” se presentó un conjunto de reformas al Consejo de la FAO en mayo de 1994. La descentralización tuvo el abrumador apoyo de los Miembros y se definió como uno de los “principios rectores” de esa reforma, sirviendo de base a propuestas de cambio para lograr una Organización revitalizada y más eficaz. Con arreglo a los principios rectores “se deberá buscar el mayor grado posible de descentralización de las actividades técnicas a nivel regional, subregional y nacional. [...] la Sede de la FAO está demasiado alejada de las poblaciones rurales de Asia, los pequeños estados insulares del Pacífico, los inmensos problemas de los países frágiles de África, y las cuestiones concretas de interés para América Latina y el Caribe, el Cercano Oriente y Europa oriental. Es imprescindible que la Organización siga siendo visible y respondiendo a las necesidades y que se le vea actuar cerca de donde se producen los problemas. Las repercusiones positivas de una política activa de descentralización permitirán utilizar mejor la capacidad nacional, subregional y regional, conseguir economías considerables en las modalidades de aplicación y acortar el tiempo transcurrido entre el momento en que se expresan las necesidades de los Estados Miembros y el momento en que la Organización las satisface.”<sup>1</sup>.

39. La presente evaluación se realizó a solicitud de la administración superior y de los Comités del Programa y de Finanzas, con la aprobación del Consejo. La evaluación debía hacer una valoración independiente y amplia del aumento de la descentralización. Se realizó 10 años después de la decisión de reforzar institucionalmente la FAO mediante esa mayor descentralización. La finalidad principal de la evaluación se definió en su mandato (véase el anexo 1) del siguiente modo: “sugerir maneras de aumentar los beneficios de la descentralización para los Estados Miembros, al mismo tiempo que se corrige cualquier efecto negativo y se asegura también un aumento de la eficiencia en función de los costos. Así pues, el propósito central de la evaluación será promover los objetivos que encierran los principios rectores anteriormente mencionados, es decir, sin dejar de garantizar la coherencia de la FAO en cuanto organización unitaria, aumentar:

- la pertinencia de la labor de la FAO para los países, con necesidades y prioridades diversas;
- la visibilidad de la FAO y proximidad a los Estados Miembros;
- la rapidez de respuesta de la FAO;
- economías en la ejecución del programa; y
- la utilización de la capacidad regional, subregional y nacional”.

40. Se encargó a la evaluación valorar los puntos fuertes y débiles de la descentralización con respecto a las estructuras de organización, funciones y procedimientos, dando importancia a la determinación de ajustes importantes para satisfacer mejor las necesidades futuras. Era necesario también analizar la validez y eficacia de la estrategia general de descentralización con respecto al medio ambiente global en evolución y las necesidades de los Estados Miembros, destacando los cambios pertinentes en esas necesidades.

41. Entre los factores que debían examinarse al evaluar la idoneidad general y eficacia de la descentralización se encontraban los siguientes:

- a) expectativas y niveles de satisfacción de los Estados Miembros y de los asociados para el desarrollo;

---

<sup>1</sup> CL 106/2, párr. 24, y resumen, párr. VI, e).

- b) asignación de funciones en respuesta a las necesidades señaladas, entre las diversas oficinas de la Organización y la Sede, y capacidad para desempeñarlas;
- c) claridad y coherencia de las disposiciones de organización, procedimientos y competencias generales, y complementariedad entre el trabajo y las funciones realizados en la Sede y en las oficinas descentralizadas; y
- d) los parámetros impuestos por la cultura empresarial y la medida en que refuerzan o dificultan las eficacias de la descentralización.

42. La evaluación fue realizada por un equipo independiente: David Sands Smith y Mary Chinery-Hesse, jefes de equipo; consultores regionales Minoli Santaipillai, Adel Aboul Naga y Roberto Cabral, apoyados por tres Miembros del Servicio de Evaluación de la FAO: John Markie, Rachel Sauvinet-Bedouin y Tullia Aiazzi (véase en el anexo 2 los currículos de los miembros externos del equipo).

43. El trabajo de evaluación comenzó en octubre de 2003, con la preparación en la Sede de documentación de información y debates preliminares. Los miembros del equipo de evaluación examinaron los diversos exámenes internos de la FAO sobre aspectos de la descentralización. Se examinaron también las posiciones de los países, manifestadas en los órganos rectores, sobre aspectos de la descentralización.

44. Se emprendió un extenso programa de visitas a todas las regiones del mundo (se visitaron todas las oficinas regionales y Subregionales y las 15 oficinas de enlace), además de 16 oficinas en los países<sup>2</sup>, de diferentes categorías de representación. Trabajando con listas de comprobación estructuradas, en las visitas a los países se consultó con los gobiernos en los ministerios encargados de la agricultura y en los que se ocupaban de las finanzas y la planificación. En la mayoría de los países visitados (el 55 por ciento) se recogieron opiniones a nivel ministerial o de secretaría permanente. Además, durante las visitas a los países se celebraron consultas con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y con representantes de la sociedad civil y del sector empresarial. El equipo de evaluación fue observador en dos Conferencias Regionales de la FAO<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, gobiernos de países en desarrollo, FAOR, personal profesional de las oficinas regionales y Subregionales y personal técnico superior de la Sede respondieron cuestionarios. Se celebró otra serie de reuniones con direcciones de la Sede a principios de junio de 2004. Las disposiciones institucionales y el rendimiento de la FAO se contrastaron sistemáticamente con los de otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas durante las visitas a los países, mediante visitas a sus sedes y cuestionarios<sup>4</sup>.

45. **Desde el principio, el equipo de evaluación consideró que debía darse importancia primordial a asegurar un servicio óptimo de la FAO a los países en desarrollo y al lugar que en ello debía ocupar la descentralización.** Por eso consultó a fondo con esos países sobre sus expectativas y su grado de satisfacción en relación con ambos aspectos.

46. El equipo de evaluación se convenció también de que el único camino realista era formular sus recomendaciones sobre la base de un presupuesto de crecimiento nulo (en términos reales), sin implicaciones de una transferencia neta de recursos entre la labor normativa y las diversas formas de asistencia directa a los Estados Miembros. Fue muy consciente de que no había emprendido una evaluación comparable de la labor normativa realizada en la Sede de la FAO, ni había formulado propuestas de transferencia de puestos técnicos de la Sede a las regiones o viceversa. Al mismo tiempo, la evaluación había tenido conciencia de la firme vinculación necesaria entre la labor normativa y la de apoyo directo a los países.

---

<sup>2</sup> Burkina Faso, Etiopía, Kenya, Lesotho, Malí, Togo, China, India, Laos, Jordania, Líbano, Siria, Kirguistán, Turquía, Brasil y Nicaragua.

<sup>3</sup> América Latina y el Caribe, y Cercano Oriente.

<sup>4</sup> La OIT, la ONUDI y la OMS respondieron cuestionarios. La UNESCO, el PNUD y el PMA facilitaron información por escrito sobre diversos aspectos.

47. Las restricciones de recursos limitan las propuestas que pueden formularse de modo realista y el equipo ha sido muy consciente de que una descentralización eficaz (se subraya el término “eficaz”) está limitada por los recursos. Se señalan esferas para reducciones y ajustes, a fin de financiar las medidas que se estimaron importantes para aumentar la eficacia. **Dicho esto, las esferas en donde podrían aprovecharse recursos adicionales resultan también totalmente evidentes por las conclusiones que siguen, y el equipo de evaluación las recomienda a los Estados Miembros cuando examinen los recursos para el bienio 2006-07.**

48. A continuación se resumen brevemente los principales cambios que se hicieron a raíz de la mayor descentralización de la FAO acordada en el período extraordinario de sesiones del Consejo en mayo de 1994. En otras secciones del presente informe se evalúa la eficacia de esos cambios. Se destacan en el texto las conclusiones y las principales recomendaciones, con una indicación de su calendario de ejecución, se numeran por separado. En el texto se subrayan otras recomendaciones. Las secciones sustantivas del informe se dividen en los siguientes capítulos principales: 2. Contexto de la descentralización; 3. Eficacia general de la descentralización (opiniones de los Estados Miembros y de otras partes interesadas); 4. Necesidades de apoyo para el desarrollo de los países y respuesta de la FAO; 5. Recursos y modalidades de la presencia de la FAO en los países; 6. Prestación de servicios técnicos en las regiones y función de las oficinas regionales; 7. Función, idoneidad y cobertura de las oficinas de enlace; 8. Los recursos humanos y su gestión; 9. Cuestiones operacionales, de gestión y de organización; 10. Conclusiones generales: refuerzo y profundización de la unidad y la coherencia de organización.

## 1.2 *Descentralización: los cambios principales*

49. Desde su fundación, ha habido cierta descentralización en la FAO. La Conferencia aprobó el establecimiento de una Oficina Regional para Europa (REU) en 1946. Entre 1946 y 1959 se establecieron cuatro oficinas regionales en sus emplazamientos actuales. En el período comprendido entre 1951 y 1974 se crearon tres oficinas de enlace<sup>5</sup>, así como direcciones conjuntas con las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas. El Consejo inició en 1976 el establecimiento de Representaciones de la FAO, con financiación del Programa Ordinario (anteriormente había habido un sistema de asesores agrícolas superiores, cofinanciados por la FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero que en la práctica dependían de los Representantes del PNUD). En los primeros pasos del aumento de la descentralización en el bienio 1994-95 se establecieron cinco oficinas subregionales y dos oficinas de enlace más, y se descentralizó en mayor número personal técnico y funcionarios de políticas. En 1996-98 se transfirieron las operaciones de proyectos a las oficinas regionales y, ulteriormente, a partir de 2000, a los FAOR. En 2001 se nombraron los primeros FAOR/Funcionarios técnicos destacados.

### 1.2.1 *Oficina de Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas (OCD)*

50. Para facilitar la descentralización y apoyar una línea directa de presentación de informes al Director General por todas las oficinas descentralizadas, en 1994 se estableció la OCD, con un director de categoría D-2. Anteriormente, los FAOR habían informado al Director General por conducto de una oficina del entonces llamado Departamento de Desarrollo, y el personal de las oficinas regionales había informado por conducto de sus representantes regionales. La OCD presta apoyo al Director General en la coordinación de las oficinas regionales. Administra el presupuesto de los FAOR y asesora al Director General sobre la contratación y los traslados. Presta servicios administrativos a los FAOR (con exclusión de los recursos extrapresupuestarios). La OCD se encarga también de elaborar las directrices de organización y procedimientos por los que se rigen las relaciones entre las dependencias de la Sede y las oficinas descentralizadas, y de definir las funciones entre ellas.

---

<sup>5</sup> Oficina de Enlace con las Naciones Unidas (Nueva York - LONA), Oficina de Enlace para América del Norte (Washington - LOWA) y Oficina de Enlace con las Naciones Unidas (Ginebra - LOGE).

### **1.2.2 Fortalecimiento de las cinco oficinas regionales y establecimiento de cinco nuevas oficinas subregionales**

51. En la descentralización de 1994-95, el número de oficinas regionales y su ubicación permanecieron inalterados. Además, se establecieron cinco oficinas subregionales en las islas del Pacífico (SAPA); África austral y oriental (SAFR); el Caribe (SLAC); África del Norte (SNEA); y Europa central y oriental (SEUR). Cada oficina subregional está dirigida por un Representante Subregional. Las representaciones de la FAO en los países en que están ubicadas están a cargo también de las oficinas regionales y subregionales (salvo la REU y la SEUR). Desde 2004, el Representante Subregional en Europa central y oriental ha sido también FAOR en los dos países de la CEI con Corresponsales Nacionales.

52. Se esperaba que las oficinas regionales y subregionales se convirtieran en la fuente principal de apoyo a las oficinas en los países y prestaran servicio a los órganos regionales. Se encomendó a las oficinas regionales: i) señalar las zonas prioritarias de acción de la Organización en la respectiva región; ii) seguir y presentar informes sobre los principales acontecimientos regionales y las tendencias de la agricultura; iii) asesorar sobre la labor normativa y de cooperación técnica de la Organización en las regiones respectivas; iv) prestar apoyo técnico de primera línea a los países y el Programa de Campo; v) proporcionar apoyo de gestión y administrativo para la ejecución del programa de campo; y vi) organizar las Conferencias Regionales y las reuniones técnicas de carácter regional.

53. Se vieron reforzadas por la transferencia de expertos de asistencia técnica y políticas y por el establecimiento de dependencias de apoyo a la gestión. Al propio tiempo, se suprimieron las direcciones conjuntas con las comisiones económicas y sociales de las Naciones Unidas se suprimieron. Mientras que el personal técnico de las oficinas regionales había informado anteriormente al representante regional y había participado relativamente poco en el Programa de Campo, ahora debía dedicar al menos el 50 por ciento de su tiempo al apoyo directo a los Estados Miembros. El personal de la oficina regional está organizado en grupos técnicos y en un equipo multidisciplinar en las oficinas subregionales. Esos grupos tienen fines de coordinación, pero cada funcionario informa a su dependencia técnica de Roma.

### **1.2.3 Oficinas de enlace**

54. Para mejorar el enlace con los principales países desarrollados Miembros de la FAO, el número de oficinas de enlace pasó de una (en América del Norte) a tres, con la adición de las oficinas de enlace en el Japón y en Bruselas (Unión Europea y Bélgica). Se mantuvieron las oficinas de enlace con las Naciones Unidas en Nueva York (LONY) y Ginebra (LOGE). Esas oficinas informan a la Oficina del Asesor Especial del Director General (SAD).

### **1.2.4 Presencia de la FAO en los países**

55. El papel de las oficinas de la FAO en los países ha evolucionado desde funciones predominantemente de enlace hasta un papel más central en la realización de las actividades de la Organización. Los FAOR se encargan del funcionamiento de los proyectos desde 2001, y en 2004 se decidió darles cada vez más la dirección oficial en la elaboración del programa de campo. Para lograr economías de personal y aprovechar mejor los expertos nacionales, los puestos de funcionarios internacionales del programa de las oficinas de representación de la FAO se convirtieron en puestos profesionales nacionales.

56. El Consejo decidió en 1976 fijar número de FAOR en un máximo de 78. Por ello se han empleado otros medios para ampliar la cobertura de los países, a fin de atender las solicitudes de nuevos países:

- a) *representación de la FAO combinada con oficinas regionales y subregionales:* En 1994-95, las oficinas regionales realizaban ya la función de representación en el país en que estaban ubicadas (salvo en Europa). Con la creación de las oficinas subregionales, éstas asumieron también la función de representaciones de la FAO en los países anfitriones;

- b) se ha extendido la *acreditación múltiple*. La FAO está ahora representada por su representante en un país vecino en 32 casos, y en tres de esos países hay un funcionario del programa nacional destinado en el país, que informa al FAOR en el país vecino;
- c) los *Corresponsales Nacionales* son funcionarios civiles superiores que dedican parte de su tiempo a funciones de enlace entre su gobierno y la FAO. Son nombrados conjuntamente por el gobierno y por la FAO. La FAO les proporciona un presupuesto limitado para cubrir algunos gastos operacionales, una computadora con conexión de correo electrónico y un modesto complemento de sueldo, proporcional a la parte de su tiempo que dedican a funciones de enlace con la FAO. Al mes de julio de 2004 se habían nombrado 24 Corresponsales Nacionales de los 35 previstos. Ocho de ellos se encuentran en países en donde no existe doble acreditación por un FAOR;
- d) *nombramiento de FAOR/Funcionarios técnicos destacados*: En noviembre de 2000, el Consejo convino en que se destacara a los países a funcionarios técnicos para aumentar la cobertura de FAOR. Con arreglo a este plan, hay funcionarios técnicos destacados en países sin FAOR, que realizan los cometidos de éste. También deben cumplir sus obligaciones técnicas en el país anfitrión o en un grupo de países. Los costos del funcionario son sufragados por el programa técnico pertinente y el país accede a cubrir los costos de la oficina, el personal de apoyo a ésta, un vehículo, etc. Se hace una pequeña asignación con cargo al presupuesto de representación de la FAO; y
- e) *en los países no comprendidos en ninguno de esas disposiciones*, la FAO confía en los servicios del Coordinador Residente para la realización de las funciones de enlace entre la Organización y el país<sup>6</sup>.

<b>Cuadro 1: Cobertura de países de la FAO (abril de 2004)</b>	<b>Número (abril de 2004)</b>
Países con una representación plena de la FAO (fuera de la Oficina Regional/Subregional)	74
Países en que hay una Oficina Regional o Subregional que se encarga de la representación de la FAO	9
Países con acreditación múltiple	32
Países con un solo Corresponsal Nacional	8
Países con Funcionario técnico destacado/FAOR	9
<b>Total</b>	<b>132</b>

### 1.2.5 *Descentralización de las operaciones del programa de campo*

57. Se aplicaron escalonadamente nuevas disposiciones para ejecutar el Programa de Campo, incluida la descentralización, a partir de 1994:

- a) 1994-96: las dependencias operacionales anteriormente divididas entre agricultura, silvicultura y pesca se reagruparon en una sola Dirección de Operaciones de Campo (TCO) en la Sede;
- b) 1996-98: la responsabilidad de las operaciones de proyectos se transfirió en gran parte a las oficinas regionales, al transferir las operaciones del personal profesional a las regiones; y
- c) 2000-01: la responsabilidad operacional de los proyectos de campo nacionales se descentralizó más a las representaciones de la FAO, dejando un grupo central de funcionarios de operaciones en las oficinas regionales, que se encargaba de los proyectos

<sup>6</sup> El PNUD representa a la FAO en 17 países y contribuye a la representación de la FAO en otros seis de los ocho en que la FAO tiene un funcionario nacional y dos con acreditación múltiple.

regionales y de los proyectos en países sin representación de la FAO. Se mantuvo en Roma una función muy reducida de coordinación y seguimiento del Programa de Campo.

58. En 2003, la participación general de los FAOR en el total de ejecución de programas extrapresupuestarios y PCT (sin incluir el Programa Petróleo por Alimentos del Iraq) fue del 31 por ciento y, juntamente con las subdirecciones de operaciones regionales, esos representantes realizaron otro 13 por ciento de las operaciones de la FAO. Con exclusión del Iraq, el 28 por ciento de las operaciones correspondieron a emergencias en las que los FAOR apoyaron las operaciones dirigidas desde la Sede. El 28 por ciento correspondió a los departamentos técnicos, principalmente en programas interregionales y normativos.

#### ***1.2.6 Descentralización de la asistencia para las políticas y de la elaboración del programa de campo***

59. En 1995, el personal que se ocupaba de la asistencia para las políticas a los Estados Miembros en la antigua Dirección de Análisis de Políticas se combinó con el encargado de la elaboración del programa de campo del Departamento de Cooperación Técnica, y esta nueva dirección (la Dirección de Asistencia para las Políticas, o TCA) se descentralizó en gran parte a las oficinas regionales y Subregionales.

#### ***1.2.7 Mejoramiento de la infraestructura de tecnología de la información (TI) y perfeccionamiento del sistema***

60. Como parte de las reformas de 1994, se ha dado prioridad al mejoramiento de la TI y los sistemas administrativos y contables asociados de la Organización, incluidos en el apoyo a una descentralización eficaz. Se implantó progresivamente el sistema Oracle para sustituir a los anteriores sistemas de finanzas, planificación y gestión de personal. La infraestructura de comunicación se ha mejorado considerablemente. Se ha dado a todas las oficinas regionales acceso al Oracle y todas las representaciones de la FAO tienen un acceso a Internet que, en la mayoría de los casos, es de calidad razonable. Con la puesta en práctica de la red de amplio alcance (WAN), un gran número de representaciones de la FAO tienen también acceso a la Intranet de la Organización. La Red de información sobre las oficinas en los países (COIN) proporciona acceso directo a la información de esa índole. El nuevo Sistema de Contabilidad sobre el Terreno (FAS) y la ofimática han traído cambios importantes en las comunicaciones y la gestión general de la presentación de informes y rendición de cuentas a nivel de las oficinas en los países. Se está desarrollando también la COIN para facilitar el tratamiento de transacciones.

#### ***1.2.8 Procedimientos y sistemas de información para la gestión***

61. Durante el período se han revisado considerablemente los procedimientos administrativos, financieros, de personal y relacionados con las adquisiciones, así como los sistemas de información para la gestión. Esto se realiza mediante cierto número de iniciativas, entre ellas el Comité del Programa de Campo y el establecimiento del Grupo de Trabajo Permanente sobre Procedimientos Administrativos y Operativos. Por medio de Internet, las oficinas en los países tienen acceso a un conjunto de servicios en continuo aumento. Se creó el archivo de datos, y hoy esta a disposición de 75 oficinas en los países para acceder a información presupuestaria y financiera básica. Las oficinas pueden acceder también a un sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS) y a una amplia variedad de herramientas de ayuda para este programa y, cada vez más, para otras aplicaciones. Se está revisando y adaptando el Manual del Programa de Campo. Se han revisado ya algunos de los procedimientos, como los relativos a la responsabilidad de los titulares de los créditos, las operaciones de proyectos y las adquisiciones.

62. El límite para las adquisiciones de los FAOR se aumentó en 1997 de 20 000 a 25 000 dólares EE.UU., el de los representantes subregionales a 50 000 dólares EE.UU. y el de los representantes regionales a 100 000 dólares EE.UU. Los FAOR pueden contratar ahora consultores nacionales por un período de hasta once meses, con cargo a presupuestos de proyectos, mientras que anteriormente el límite era de cuatro meses. Ello ha acelerado la contratación de personal para proyectos.

### 1.2.9 Transferencias de recursos

63. El cuadro 2 resume los cambios generales de personal y distribución de recursos. Puede verse que el porcentaje de puestos profesionales de la FAO en las oficinas regionales y Subregionales ha pasado del 10 al 17 por ciento del total entre 1994-95 y 2004-05, y que ha habido una disminución correspondiente en la proporción de la Sede, del 80 al 70 por ciento, mientras que en las representaciones de la FAO (incluidos los profesionales nacionales) ha aumentado del 10 al 13 por ciento. El panorama, desde el punto de vista de los recursos financieros, es menos claro, y el aumento de la proporción destinada a las estructuras regionales es menos considerable. Las razones de ello incluyen los costos fijos de los servicios de infraestructura en Roma y el pronunciado aumento de los costos del personal de Roma en comparación con el de las regiones. De hecho, una función de la descentralización ha sido el ahorro de costos de personal de Servicios Generales.

<b>Cuadro 2: Cambios en la distribución del personal y los recursos presupuestarios a raíz de la descentralización</b>					
Ubicación	Porcentaje del total de puestos profesionales		Cambio (%) de profesionales en el total de puestos entre 2004-05 y 2006-07	Porcentaje del presupuesto	
	1994-95	2004-05		1994-95	2004-05
Sede	80%	70%	-15%	79%	77%
Oficinas Regionales, Subregionales y de Enlace	10%	17%	+65%	12%%	13%
FAOR (profesionales internacionales)	10%	9%	-42%%	9%	10%
FAOR (profesionales nacionales)	0%	4%	n.d.		

64. A efectos de comparación, cabe señalar que sólo el 43 por ciento del personal de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se encuentra en la Sede. Las cifras respectivas de otros organismos especializados importantes son: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 65 por ciento; Organización Internacional del Trabajo (OIT), 66 por ciento; y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), 80 por ciento. En el presupuesto de la OMS para 2003, el 40 por ciento correspondió al nivel de los países y el 23 por ciento al nivel regional. El objetivo de la OMS es destinar el 70 por ciento de los recursos a los países y regiones en el bienio 2004-05.

### 1.2.10 Ahorros resultantes de la descentralización

65. Todos esos cambios se han traducido en una reducción de la duplicación de trabajo y, en particular, en una reducción de los costos de sueldos de Servicios Generales. Los ahorros comunicados por la Organización desde 1994-95 ascienden a 26 millones de dólares EE.UU., distribuidos del siguiente modo:

<b>Cuadro 3: Ahorros como resultado de la descentralización</b>	<b>Ahorros en millones de dólares EE.UU. por bienio (precios corrientes)</b>
Sustitución en las oficinas en los países de funcionarios de programas internacionales por funcionarios de programas nacionales	12
Descentralización de funciones técnicas, de políticas y de operaciones a nivel regional/subregional	4
Descentralización de las operaciones del programa de campo	10
Total	26

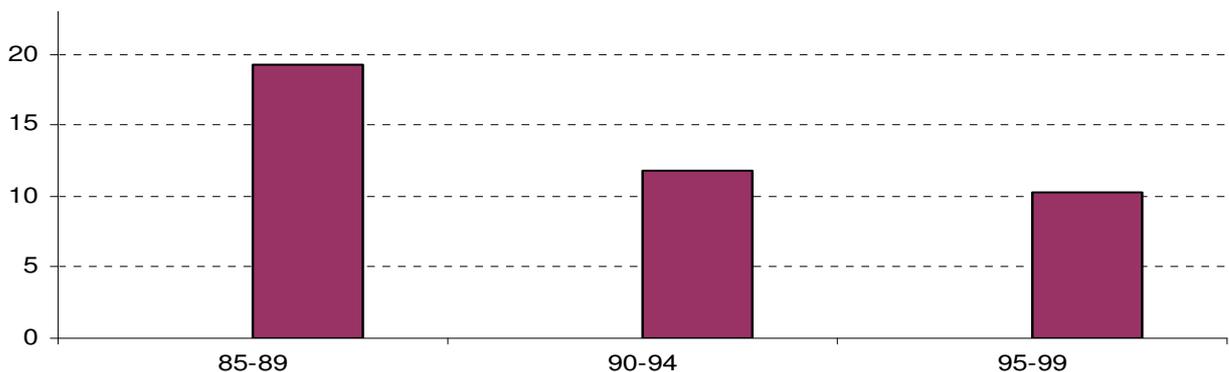
Fuente: Servicio del Programa y del Presupuesto de la FAO.

## 2. CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

### 2.1 Factores externos

66. La descentralización se ha de examinar en el contexto de la evolución mundial, incluida la disminución global del promedio anual de asistencia para el desarrollo agrícola, que descendió en dólares EE.UU. constantes (2000) de 19 300 millones en 1985-89 a 10 300 millones en 1995-99 (véase el Gráfico 1). También se han registrado cambios importantes en las políticas y prioridades de los países en desarrollo en relación con la asistencia para el desarrollo, así como en la manera en que los donantes prestan asistencia. A nivel mundial, los ODM atrajeron la atención de la comunidad internacional, pero no ha observado un aumento significativo de la asistencia total para el desarrollo. Muchos países en desarrollo han elaborado documentos de lucha contra la pobreza (DELP) y, en el caso de los países africanos, programas sujetos a un examen colegiado en el marco de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Los países en desarrollo también están prestando mucha atención a las cuestiones de ámbito mundial, en particular las relativas al comercio internacional.

**Gráfico 1. Asistencia externa para la agricultura en los países en desarrollo** (miles de millones de dólares EE.UU. constantes de 2000)



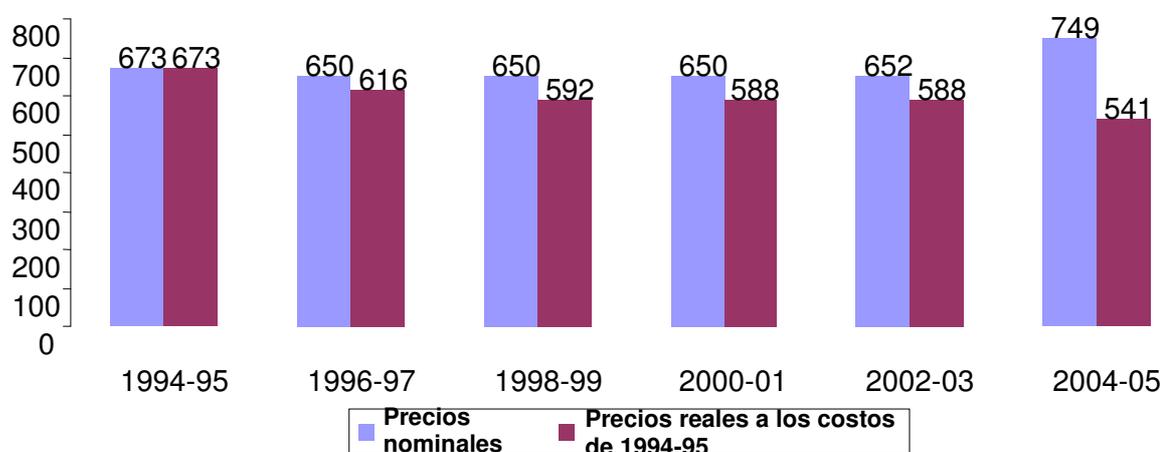
67. En el seno de las Naciones Unidas, se han adoptado medidas para aumentar la coherencia y la colaboración entre sus programas y organismos especializados, así como con las instituciones de Bretton Woods. Las instituciones financieras internacionales (IFI) y regionales y los donantes nacionales en general se están descentralizando más hacia el ámbito nacional. También están colaborando más entre sí, así como con los gobiernos de los países en desarrollo y la sociedad civil (incluidas las ONG) y con el sector privado. Estos organismos prestan cada vez más la

asistencia de manera conjunta, por medio de programas sectoriales globales y apoyo presupuestario vinculado a los programas nacionales de lucha contra la pobreza. Coincidiendo con estas novedades, se han registrado acontecimientos que han dado lugar a un aumento de la necesidad de asistencia de urgencia, que con 5500 millones de dólares EE.UU. al año representa el 10% de la asistencia oficial para el desarrollo y se ha duplicado en valor real en comparación con el decenio anterior.

68. Este contexto en evolución presenta nuevos retos para la FAO a la hora de dar respuesta apropiada a las necesidades de carácter nacional y regional y de trabajar en asociación con otros. También es un contexto en el que la presencia de la Organización en los ámbitos regional y nacional adquiere mayor importancia.

## 2.2 Contexto interno

**Gráfico 2. Disminución del presupuesto del Programa Ordinario de la FAO (millones de dólares EE.UU.)**

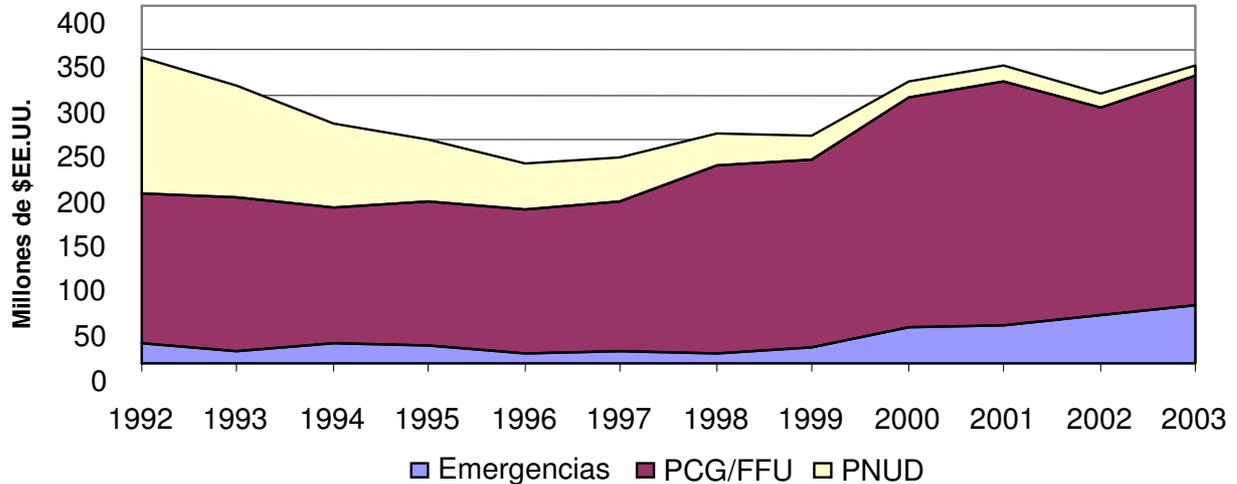


69. La descentralización de 1994-95 se llevó a cabo en un contexto de reducción de los recursos de la FAO. Entre los bienios de 1994-95 y 2004-05, el Presupuesto Ordinario de la FAO en dólares EE.UU. constantes de 1994-95 se redujo de 673 millones a 541 millones. Esto ha tenido a la larga repercusiones importantes para la eficacia de la descentralización en cuanto a la capacidad de respuesta a los Miembros.

70. También se registró una disminución significativa de los recursos extrapresupuestarios para los programas de desarrollo sobre el terreno (por desgracia con un aumento de las actividades de urgencia). Si se excluye el Programa Petróleo por Alimentos en el Iraq, el volumen de los gastos extrapresupuestarios (expresados en dólares EE.UU. corrientes) en 1992 fue de 343 millones de dólares al año, 22 millones de los cuales se destinaron a operaciones de urgencia y 152 millones se recibieron del PNUD. Luego los gastos extrapresupuestarios descendieron a la escasa cuantía de 224 millones de dólares EE.UU. al año en 1996, debido en gran medida a la decisión del PNUD de retirarse de la ejecución de los organismos de las Naciones Unidas. Así pues, la financiación del PNUD se redujo de 152 millones de dólares EE.UU. en 1992 a sólo 12 millones de dólares en 2003. Al mismo tiempo ha aumentado la financiación del Programa de cooperación con los gobiernos, de manera que, junto con la financiación con cargo a fondos fiduciarios unilaterales, pasó de 169 millones de dólares EE.UU. en 1992 a 258 millones de dólares en 2000, nivel que más o menos se ha estabilizado, pero con una proporción mayor de los recursos para la labor normativa llevada a cabo en la Sede. La financiación extrapresupuestaria de urgencia, excluido el Programa Petróleo por Alimentos, se elevó de un nivel comprendido entre 12 millones y 22 millones de dólares EE.UU. (alrededor del cual fluctuó en el período de 1992 a

1999) hasta alcanzar los 65 millones de dólares EE.UU. en 2003. En el Gráfico 3 se resumen estas tendencias.

**Gráfico 3. Financiación extrapresupuestaria de los programas de la FAO (excluido el Programa Petróleo por Alimentos en el Iraq)**



71. Por consiguiente, en el momento de decidir la descentralización los planteamientos se vieron muy influidos por el pasado reciente, en el que había habido un Programa de Campo financiado con un volumen elevado de recursos extrapresupuestarios y las funciones tanto del personal técnico del Programa Ordinario como del PCT eran menos destacadas que ahora para garantizar apoyo técnico a los países.

72. Al extraer sus conclusiones, el equipo de evaluación ha sido consciente de que, con independencia del volumen de recursos de la FAO, no es posible satisfacer todas las expectativas. El equipo también ha tenido presente que los recortes sucesivos del presupuesto han limitado gravemente la realización efectiva de la descentralización. Hay que tener en cuenta asimismo que estos recortes a lo largo de todo el proceso de descentralización limitaron la capacidad de las Representaciones de la FAO y otras oficinas descentralizadas, con la supresión de puestos y la disponibilidad de menos fondos para sus actividades. Se informó además al equipo de evaluación de que los planes originales de la descentralización, incluido el establecimiento de nuevas oficinas subregionales, se habían reducido o cancelado como consecuencia de las limitaciones presupuestarias.

### **3. EFICACIA GLOBAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN (OPINIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y OTRAS PARTES INTERESADAS)**

73. Se comprobó que tanto los países como los donantes y los organismos de las Naciones Unidas eran favorables a la descentralización. En este sentido, insistieron en la descentralización de funciones y facultades, y no primordialmente de personal. Hubo acuerdo general sobre los objetivos establecidos para el proceso de descentralización de 1994-95, es decir, garantizar a la FAO:

- a) pertinencia;
- b) notoriedad y actuación directa sobre los problemas, acortando el período de tiempo entre la expresión de las necesidades por los Estados Miembros y su satisfacción por la Organización;
- c) mayor utilización de la capacidad nacional, subregional y regional; y

- d) ahorro por eficacia (sin embargo, se expresaron dudas acerca del realismo de este objetivo, puesto que muchos asociados observaron que se requerían medidas de apoyo, inversiones en infraestructura, etc.).

74. La mayor descentralización satisfacía una necesidad que sentían los países en desarrollo y estaba en consonancia con las opiniones de los países desarrollados sobre la manera de conseguir la máxima eficacia de la Organización. Así pues, recibió pleno apoyo de los órganos rectores y el Director General impulsó el proceso efectivo, con cierta resistencia de las direcciones administrativas y técnicas de la Sede. La descentralización de las operaciones de campo, en primer lugar desde la Sede hacia las regiones y luego desde éstas hacia las Representaciones de la FAO, también encontró alguna resistencia en las dependencias afectadas. Esto, unido a la escasez de recursos, hizo que la descentralización avanzara de manera iterativa y con altibajos, puesto que se adoptaba una decisión y luego se introducían reajustes para garantizar su funcionamiento. Cualquier cambio institucional es perturbador y el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que eran pocas las alternativas al avance en este sentido, teniendo en cuenta la necesidad de romper la inercia institucional.

75. El Consejo definió la mayor notoriedad, proximidad y capacidad de respuesta de la FAO y sus servicios para los Estados Miembros como objetivos importantes de la descentralización de 1994-95. Las opiniones globales de los consultados sobre la descentralización de la FAO presentaban variaciones significativas por regiones. El equipo de evaluación observó durante sus visitas a los países que en las islas del Pacífico y el Caribe se había alcanzado este objetivo. Esto era particularmente aplicable al Pacífico. También se registró un aumento de la notoriedad y la capacidad de respuesta en los países más próximos a Hungría en Europa. En otras partes, los gobiernos, los donantes y otros miembros de las Naciones Unidas indicaron con frecuencia que no habían visto pruebas de una mayor descentralización de la FAO o de sus beneficios. Fue desalentador observar que en África, Asia meridional, la CEI y en cierta medida América Central la gran mayoría de los países no habían señalado ningún beneficio de la mayor descentralización del personal, incluidas las oficinas subregionales. Esto se debe considerar en el marco de una disminución del tamaño del Programa de Campo, así como del menor volumen de recursos para viajes del personal de la FAO, que reduce la influencia de la FAO en los países, con independencia de la descentralización como tal.

76. Tanto en el ODM 8 como en el Marco Estratégico de la FAO se reconocen las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares. Por consiguiente, fue alentador el hecho de que, en el Pacífico y el Caribe, todos aquellos a quienes se dirigió el equipo de evaluación pusieran de relieve el valor de tener una oficina de la FAO que se ocupaba de su subregión. El valor se derivaba del conocimiento que tenía cada una de las dos oficinas subregionales de los países que estaban a su cargo, tanto del marco sociopolítico global como de las cuestiones específicas que encontraban los sectores agrícola, forestal y pesquero. Este conocimiento había permitido a las oficinas subregionales garantizar que las respuestas de la FAO fueran apropiadas y eficaces. Se opinaba que el hecho de que los representantes subregionales y algunos miembros de los equipos procedieran de las subregiones respectivas confería mayor fortaleza a las oficinas.

77. Si bien había posibilidades considerables de mejora, los Estados Miembros estaban en general satisfechos con los servicios de las oficinas regionales en Asia (excluida la CEI) y en América Latina. En África fueron numerosas las críticas durante las visitas del equipo con respecto a la orientación y la manera de trabajar de la FAO, pero los gobiernos y los donantes indicaron a menudo que consideraban que la FAO era el mejor de los organismos especializados de las Naciones Unidas (en cuanto distintos de los fondos y programas). No parecía ocurrir siempre esto en los países de Asia, donde los ministerios de planificación y finanzas o los donantes y los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas no clasificaban necesariamente a la FAO con un nivel tan alto como el de otros organismos especializados de las Naciones Unidas. En Europa había malestar por la cobertura de los países de la CEI.

78. Los gobiernos nacionales y todos los demás asociados en el desarrollo consultados por el equipo de evaluación insistieron en la necesidad de una descentralización más profunda de la FAO, especialmente en cuanto a la transferencia de la adopción de decisiones, a fin de afrontar los retos de un mundo en evolución y más globalizado en el que se estaban convirtiendo en norma tanto la descentralización como la interconectividad. Opinaban que la FAO debía ajustarse a los cambios de otros en la comunidad internacional y a nivel nacional. En particular, la mayoría pedían una capacidad técnica que respondiera mejor en el servicio a los países y que:

- a) la FAO fuera una organización que supiera escuchar más, con funcionarios que preguntaran a los Miembros y a otras partes interesadas cuáles eran sus preocupaciones y prioridades y examinaran cuidadosamente la respuesta, en lugar de promover enfoques normalizados de la FAO;
- b) se atendiera la necesidad de un enfoque más estratégico de la FAO, a nivel nacional o regional, utilizando los recursos de la Organización de manera más catalítica y precisa, y no en diversas actuaciones dispares que no siempre tenían los efectos que deseaban los gobiernos nacionales;
- c) la FAO prestara mayor atención a las estrategias y las políticas, como asociada y promotora en los países;
- d) se produjera una descentralización, a fin de facilitar el consenso y la transferencia de experiencia sobre nuevas cuestiones entre los países y regiones; y
- e) se delegaran facultades en una medida mucho mayor, alcanzando el grado en el que los FAOR y los representantes regionales se consideraban en condiciones de: expresar las opiniones de la Organización; utilizar el PCT; establecer acuerdos con donantes; y ejercer facultades de ejecución, incluso para contratos y gastos. Se opinaba que dicha delegación era un requisito previo importante para movilizar recursos adicionales de donantes y para aumentar la confianza de los gobiernos en la ejecución del programa.

79. La comunidad internacional y los gobiernos de varios países expresaron la opinión de que la FAO necesitaba mayor proporcionalidad en su utilización de los recursos descentralizados en relación con las necesidades y las posibilidades de los países (con inclusión de la atención del personal de apoyo técnico regional, la capacidad de las oficinas nacionales y el uso del PCT).

80. La administración superior ha subrayado acertadamente que la descentralización debe reforzar la unidad de objetivos de la Organización en lugar de reducirla, así como la necesidad de mantener normas financieras y administrativas y reducir al mínimo el riesgo de abusos. En su respuesta a los cuestionarios, la mayoría de los funcionarios técnicos superiores de la Sede de la FAO encuestados opinaron que había una pérdida de eficacia debida a la descentralización. También se indicó al equipo de evaluación, sobre todo por parte de algunos de los consultados en la Sede, que había un peligro de falta de realismo en la promoción de la descentralización, en particular: a) la mayor descentralización ha reducido la eficacia de la ejecución; b) no es posible tener en las oficinas descentralizadas el mismo nivel y motivación globales del personal que en la Sede, debido a una serie de factores, en particular que el personal no puede ser suficientemente experto en todos los sectores; c) los costos de garantizar niveles aceptables de riesgo de abusos o la ignorancia sobre los procedimientos son inaceptablemente altos fuera del entorno de la Sede; d) la descentralización ha tenido un efecto negativo en la FAO, con un número crítico de funcionarios de disciplinas técnicas esenciales dedicados a labor normativa (casi el 40 por ciento de los funcionarios superiores de la Sede que respondieron a los cuestionarios opinaron que esto era un problema); y e) el sistema común de normas sobre el empleo del personal de las Naciones Unidas no permite efectuar reajustes flexibles en el personal esencial para la reestructuración institucional.

81. En la evaluación se han examinado estas cuestiones y la medida en que cada una de ellas representaba un riesgo justificado a la hora de aumentar ulteriormente la eficacia de la descentralización. En las secciones siguientes del informe se abordan estas cuestiones.

#### 4. NECESIDADES DE APOYO AL DESARROLLO DE LOS PAÍSES Y RESPUESTA DE LA FAO

##### 4.1 *Necesidades de los países en materia de apoyo al desarrollo*

##### 4.1.1 *Prioridades del Marco Estratégico y de los objetivos de desarrollo del Milenio*

82. El equipo encargado de la descentralización era consciente de que la medida última de la eficacia de la FAO en su labor descentralizada estaba en ayudar con éxito a los Estados Miembros a alcanzar sus objetivos, establecidos en su **Marco Estratégico**, es decir:

- acceso de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos para asegurar la reducción del número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015 (que en términos generales corresponde al ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre (Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre para el año 2015);
- contribución ininterrumpida de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, con inclusión de la pesca y la silvicultura, al progreso económico y social y al bienestar de todos (en este objetivo hay una correspondencia estrecha de intereses con el ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo (en particular, “Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional”; y “atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos” para sus exportaciones); y
- conservación, mejoramiento y utilización sostenible de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, los bosques, las pesquerías y los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (que coincide con el ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).

83. Ante todo, el equipo considera que la FAO tiene que prestar atención al primer objetivo, a saber, el establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996: “Acceso de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos para asegurar la reducción del número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”. En la evaluación se reconoce que para alcanzar este objetivo hay que prestar la debida atención a los países y regiones con un número elevado de personas subnutridas. Al mismo tiempo, la FAO ha de dar respuestas apropiadas a otros países y regiones donde el número de personas subnutridas puede ser menor, pero con una población elevada dependiente de la agricultura, y a otros problemas y posibles sectores claramente comprendidos en el mandato de la Organización.

##### 4.1.2 *Opiniones de los países y los asociados en el desarrollo*

84. En sus reuniones con el equipo de evaluación, los ministros y altos cargos declararon que apreciarían que la FAO concediera mayor importancia a la elaboración y/o el impulso de sus políticas y estrategias nacionales. Indicaron que valoraban positivamente a la FAO como proveedora de información y conocimientos, en particular sobre cuestiones de primer orden (se mencionaron con frecuencia cuestiones comerciales y la ayuda para comprender las repercusiones de las nuevas tecnologías, como por ejemplo los organismos modificados genéticamente, u OMG). Los funcionarios técnicos de la Sede también concedían una prioridad elevada a las esferas de carácter normativo y estratégico y los FAOR insistían en facilitar el diálogo nacional sobre políticas. En las respuestas de los países a los cuestionarios, que probablemente reflejan los intereses de los ministerios de agricultura en todos los niveles, se insistió en la necesidad de asistencia de tipos muy diversos. Tendían a destacar menos las políticas y estrategias y la facilitación del diálogo sobre políticas y más los conocimientos especializados. En general, la máxima valoración correspondía a las necesidades de desarrollo de proyectos y programas.

85. El comercio, y de manera particular las cuestiones relativas a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC) (incluidos los OMG, la inocuidad de los alimentos y las plagas y enfermedades de los animales y las plantas), suele ser importante para todas las regiones. Sin embargo, en la evaluación se comprobó en relación con otros asuntos que había diferencias sustanciales entre los niveles de desarrollo y las regiones en cuanto a los asuntos de políticas para los cuales se solicitaban aportaciones. En las respuestas de los países a los cuestionarios no figuraba una demanda elevada de especialistas por sectores y en macropolíticas, lo cual se corresponde con el deseo de que la asistencia sobre políticas y estrategias se preste en esferas técnicas, institucionales o subsectoriales. Aunque los países que tienen DELP o los están preparando, especialmente en África, buscan con frecuencia apoyo sectorial e intersectorial, así como en relación con la pobreza rural y la seguridad alimentaria familiar, en otras partes se buscan aportaciones más específicas, orientadas a las políticas sobre cuestiones como la tenencia de la tierra (CEI y África), la ordenación de los recursos hídricos, la pesca y la silvicultura. En la evaluación se observó que los países muy poblados tenían cuestiones de carácter normativo y conexas de ámbito provincial. Además de ocuparse de las cuestiones comerciales, muchos países de América Latina están haciendo frente a bolsas de pobreza y hambre en el medio rural.

86. En general, ni los altos funcionarios de los gobiernos ni los donantes consideraban que la FAO desempeñara una función importante en la movilización de fondos o la prestación de asistencia. En las respuestas a los cuestionarios de los países se destacó pocas veces la función de la FAO en la ejecución de proyectos en gran escala. También se comprobó que la demanda y la necesidad de actividades piloto destinadas a demostrar políticas y enfoques variaban de un país a otro. La FAO llevaba a cabo actividades piloto en sectores como la lucha integrada contra las plagas y la ordenación de los recursos hídricos, actividades que eran además el punto de partida del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). En la evaluación se comprobó que las actividades piloto en Burkina Faso y en China habían tenido repercusiones, pero se habían de aumentar hasta alcanzar un nivel crítico de efecto de demostración y solamente se reproducirían los aspectos de la experiencia piloto que habían resultado valiosos y no todo el conjunto. En las respuestas a los cuestionarios, los países de ingresos medianos concedían escasa prioridad a las actividades piloto. En los países en los que predominaban las ONG o los proyectos bilaterales independientes, a menudo satisfacían ellos esta necesidad. Los altos funcionarios de los gobiernos indicaron a veces al equipo de evaluación que por este motivo consideraban que la FAO tenía una función escasa en las actividades piloto y de demostración. Muchos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes se mostraron muy críticos con las actividades piloto, señalando que no tenían repercusiones y que el trabajo debería tener un carácter estratégico. El equipo de evaluación observó que en la formulación de proyectos piloto se deberían incorporar siempre elementos que facilitaran la reproducción y la mejora.

87. Los países de ingresos medianos también consideraban que la FAO era fundamentalmente un canal de comunicación bidireccional para la experiencia entre los países y los continentes. Opinaban a este respecto que tenían algo que ofrecer al resto del mundo y que la FAO debería canalizar esos conocimientos.

88. También se consultó en los países a los asociados internacionales en el desarrollo (el sistema de las Naciones Unidas, los donantes, las IFI) sobre las prioridades que asignaban a la FAO y, en consecuencia, los sectores en los que cabía esperar que respaldaran la labor de la Organización. Casi siempre pusieron de relieve que en su opinión la FAO tenía ventaja comparativa en el desarrollo normativo e institucional en las esferas de su mandato, donde era importante la neutralidad de la Organización y su conocimiento de las tendencias mundiales y las repercusiones de la tecnología. También subrayaron la función normativa de la FAO y su papel a la hora de dar a conocer a los países experiencias comparables de otras partes.

89. Los asociados internacionales en el desarrollo atribuían a la FAO una función importante en los equipos de las Naciones Unidas en los países, proporcionando orientación y coordinación con objeto de armonizar el trabajo de la comunidad internacional en todas las esferas del mandato

de la Organización. Se puso de relieve sobre todo la contribución al contenido de la formulación del PESA y a una aplicación más detallada de la estrategia. También señalaron la importancia de que la FAO trabajara con todos los ministerios pertinentes, lo cual no ocurría siempre. Los ministerios de finanzas y de planificación destacaron también que la FAO tenía que trabajar como parte integrada en el sistema de las Naciones Unidas para influir en el programa de desarrollo a favor del desarrollo rural y del lugar que había de ocupar la agricultura en la superación de la pobreza y la contribución al crecimiento económico. Los funcionarios gubernamentales y los asociados internacionales observaron que en muchos países había dificultades para dialogar sobre cuestiones sectoriales con los ministerios competentes, incluido el de agricultura, y con sus altos funcionarios y que la comunidad internacional podía contribuir a fomentar el diálogo interno si había colaboración.

#### **4.1.3 Convergencia de la respuesta de la FAO con los objetivos estratégicos**

90. En la evaluación se examinó, mediante un análisis estadístico, la relación entre la respuesta de la FAO a los países y las prioridades globales de la Organización para satisfacer las necesidades y respaldar las posibilidades de desarrollo. Se examinaron los recursos de la FAO puestos a disposición de los países (en función del tamaño de las oficinas de los Representantes de la Organización y los recursos de que disponía directamente la FAO de manera flexible, es decir, el PCT) en comparación con una serie de criterios. Éstos eran los siguientes: número de personas malnutridas; tamaño de la población dependiente de la agricultura; tamaño del Programa de Campo de la FAO; y volumen de la asistencia para el desarrollo que fluía hacia el país. En la evaluación también se tuvieron presentes otros factores menos tangibles, como la disponibilidad en los países de conocimientos técnicos propios y la medida en que podían recurrir a otras fuentes de apoyo técnico.

91. En la **evaluación se comprobó** que los países de bajos ingresos como grupo recibían de la FAO más recursos por país que el promedio de todos los países. También se observó que se reconocían las necesidades de África en la cuantía de los recursos puestos a disposición y que, efectivamente, la parte más importante de los recursos se destinaba a África. Excluidas del análisis China y la India, la correlación más fuerte se producía entre los recursos del PCT y la población dependiente de agricultura, siendo más débil la de los recursos del PCT con el número de personas malnutridas. Aunque la correlación no explica en ninguno de estos dos indicadores la mayor parte de la variación entre los países, hay una diferenciación sustancial entre ellos en las asignaciones de PCT<sup>7</sup>. Así pues, la tendencia de la asignación de recursos se está desplazando en el sentido apropiado, concentrándose en los países menos adelantados y el tamaño de la población dependiente de la agricultura, pero es necesario reforzar la correlación con la situación de la seguridad alimentaria y con la pobreza, especialmente en los países grandes.

92. Entre ellos, la India y China cuentan con el 44 por ciento de la población subnutrida del mundo (alrededor de 350 millones de personas). La pobreza de estos dos países es también un fenómeno predominantemente rural. Está concentrada asimismo en estados y provincias particulares que tienen una población (alrededor de 100 millones de habitantes) igual a la de muchos países de tamaño medio. Ambos países tienen problemas delicados de carácter normativo para los que pueden recurrir al resto del mundo y experiencias valiosas que pueden compartir con otros países. También disponen de enormes recursos intelectuales y financieros propios, aunque los ingresos per cápita de la India siguen siendo los de un país menos adelantado. El equipo **llegó a la conclusión** de que la FAO había aportado una contribución particular a estos dos países y que el número de personas pobres afectadas por el hambre en el medio rural los convertía en candidatos a una concentración de recursos algo superior a la que estaban recibiendo (desde el punto de vista de la dotación de personal de las Representaciones de la FAO, las asignaciones del PCT y la utilización de recursos del Programa Ordinario). Sin embargo, la FAO debía establecer

---

<sup>7</sup> Con un promedio de gastos por país en 2003 (excluidas las operaciones de urgencia) por cuartil: cuartil más alto de países, 0,64 millones de dólares EE.UU.; cuartil medio alto, 0,34 millones de dólares; cuartil medio bajo, 0,06 millones de dólares; y cuartil más bajo, 0,035 millones de dólares.

dentro de los países prioridades en sus esferas de acción basándose en la pobreza desde el punto de vista geográfico y en función del problema.

93. En la Región Europea de la FAO hay cinco países de la CEI<sup>8</sup>. Otros países de la CEI de Asia central<sup>9</sup> pertenecen a la Región del Cercano Oriente de la FAO y en parte a la de Asia<sup>10</sup>. Aunque los países de la CEI han recibido en algunos casos un apoyo técnico sustancial, ninguno de ellos tiene un FAOR residente y hay escasez de personal especializado en sus problemas. El 1º de mayo de 2004 se incorporaron a la Unión Europea (UE) ocho países comprendidos en la REU/SEUR y ya no reúnen las condiciones para recibir asistencia del PCT de la FAO<sup>11</sup>. Esto da una nueva configuración a la región. Los países de la CEI tienen vínculos históricos, culturales y lingüísticos con Europa central y oriental. Además, afrontan problemas característicos de los países en transición que son semejantes a los de otros países del Cáucaso y los Balcanes pertenecientes a la CEI y comparten un proceso de transición análogo al ya experimentado por los países de Europa oriental que se han incorporado a la UE. El idioma común de la CEI (por lo menos en la esfera gubernamental) es el ruso.

**94. En la evaluación se llegó a la conclusión de que, en su descentralización, la FAO debía trabajar para dar una respuesta técnica más enérgica con arreglo a las prioridades de la Organización y más proporcional a las necesidades y solicitudes de los distintos países, especialmente en cuanto a la inseguridad alimentaria y la dependencia de la agricultura. Aun teniendo plenamente en cuenta las prioridades de la FAO, esta respuesta debería estar orientada a la demanda y al mismo tiempo ser más específica.**

#### **4.1.4 Sectores que han de recibir asistencia de la FAO**

95. Aunque en la evaluación no se pudo hacer ningún tipo de evaluación de las necesidades que sirviera de fundamento para un ajuste detallado de la capacidad a dichas necesidades, fue posible formar una opinión global basándose en visitas a países de muestra y con la información ulterior de las respuestas a los cuestionarios. **En la evaluación se comprobó que las modalidades de las demandas de los países tenían un grado elevado de coherencia con los objetivos de los Estados Miembros que procuraba respaldar la Organización, definidos en el Marco Estratégico de la FAO.** A este respecto y salvo escasas excepciones, los países con una proporción elevada de personas malnutridas concedían la máxima prioridad al apoyo de la FAO para superar el hambre y la pobreza rural. Otros países tendían a concentrar sus prioridades en relación con la FAO en el segundo de los objetivos de los Estados Miembros definidos en el Marco Estratégico, es decir, la contribución de la agricultura al desarrollo económico y social.

96. **La ventaja comparativa de FAO y las demandas de los países exigen que la Organización conceda mayor importancia al apoyo preliminar (estratégico o institucional) a los países.** Dicho apoyo tiene que servir para facilitar aportaciones para la formulación y aplicación de políticas y programas de lucha contra la pobreza y el hambre (por ejemplo los DELP), pero que también sean importantes para el desarrollo subsectorial de las políticas y el comercio. Asimismo, **en la evaluación se llegó a las siguientes conclusiones:**

- a) en todas las regiones es necesaria una **labor normativa regional**, a fin de agrupar a los países en la vigilancia de la seguridad alimentaria familiar, abordar los problemas comunes de escasez de agua o eliminar los obstáculos al comercio de los productos agrícolas en las subregiones (por citar sólo un pequeño número de los muchos ejemplos que hay). La labor normativa mundial de la FAO es más directamente beneficiosa en relación con los

<sup>8</sup> Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldova y Ucrania; la Federación de Rusia y Belarús no son en la actualidad Miembros de la FAO.

<sup>9</sup> Los países de la CEI de Asia central son: Kirguistán, Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán.

<sup>10</sup> Uzbekistán y Kazajistán.

<sup>11</sup> Se seguirán beneficiando de proyectos regionales y otros servicios de la Organización.

- problemas de los países de ingresos medianos y los países con una población elevada, como la India;
- b) la demanda de proyectos de transferencia de tecnología de ámbito nacional suele tener la máxima importancia para los países pequeños, incluidos los pequeños Estados insulares. En los países de ingresos medianos y los muy poblados que disponen de recursos intelectuales propios importantes, ésta no es una esfera en la que la FAO tenga una ventaja comparativa significativa. Sin embargo, la Organización tiene ventaja comparativa en las repercusiones de la tecnología para las políticas, ya se trate de intensificación, biotecnología, mecanización o industrialización agraria;
  - c) los proyectos piloto pueden desempeñar una función importante en la demostración de políticas, enfoques y tecnologías, pero se han de utilizar de manera selectiva donde llenen un verdadero vacío, cuando haya una previsión razonable de que las autoridades aplicarán los resultados del proyecto piloto y cuando haya condiciones previas para la ampliación en último término de los elementos del proyecto piloto que se consideren valiosos;
  - d) las posibilidades de repercusiones del apoyo a la reforma y el fortalecimiento de las instituciones suelen ser máximas en las situaciones en las que se están registrando cambios importantes, como ocurre en los países de la CEI, o cuando se reconoce que los mecanismos institucionales anteriores no funcionaban, por ejemplo en la ordenación de los recursos hídricos, forestales o pesqueros. Hay que actuar con cautela para garantizar que la labor de fortalecimiento de las instituciones no desplace excesivamente la capacidad de los gobiernos; y
  - e) la aportación de la FAO a la reconstrucción es importante tras las principales situaciones de urgencia, en particular las debidas a las guerras y los disturbios civiles, para el mantenimiento de los medios de subsistencia cuando persiste la situación de urgencia. Los países de ingresos medianos y los países grandes muy poblados no necesitan asistencia de urgencia de la FAO para las inundaciones, las sequías, etc., pero puede ser importante para ellos en los casos de enfermedades transfronterizas, como por ejemplo la reciente peste aviar, en los que se necesita apoyo en relación con las políticas y estrategias más que aportaciones materiales.

#### 4.2 *Ejecución descentralizada del Programa de Campo en respuesta a las necesidades de los Miembros*

97. En la evaluación se observó que cuanto menor era la actuación del Programa de Campo en un país menor era la notoriedad de la FAO y su capacidad para responder como asociada con el gobierno y la comunidad internacional. De las conversaciones con los donantes se dedujo que en muchos países había posibilidades de ampliación de las aportaciones de la FAO si la Organización demostraba su voluntad de establecer asociaciones flexibles, desempeñando una función de apoyo y no exclusivamente directiva y demostrando su capacidad técnica y de ejecución.

98. El proceso de cambio hacia la descentralización del Programa de Campo ha tenido algunos efectos negativos, así como resultados positivos, y ofrece posibilidades de cara al futuro. Tal vez lo más notable sea que se considera que los efectos perturbadores en las fases iniciales del proceso han contribuido a una disminución de la ejecución del Programa de Campo de la FAO con cargo a recursos extrapresupuestarios, aunque no parece que siga ocurriendo esto, y las causas son complejas. El principal factor fue la decisión del PNUD de interrumpir la ejecución de los organismos de las Naciones Unidas. Esto fue importante en un momento en el que, debido a la reducción global del presupuesto de la FAO, ésta no podía seguir respaldando el mismo nivel de capacidad operacional que había mantenido antes en la Sede. Los donantes estaban prestando menos atención a la agricultura. Hubo un desplazamiento desde la financiación basada en proyectos hacia diversas formas de apoyo programático y presupuestario. La ejecución nacional se convirtió en la modalidad preferida y varios donantes descentralizaron la responsabilidad hacia el plano de los países. Esto significaba que la propia descentralización de la FAO tenía una importancia creciente si se quería mantener el Programa de Campo con cargo a recursos extrapresupuestarios y movilizar nuevas fuentes de financiación.

99. Estos efectos pueden ser también exagerados, puesto que la relación es compleja. El mejor indicador de la medida en que el proceso de cambio durante la descentralización fue reduciendo el Programa de Campo es el PCT, financiado con cargo a los propios recursos de la FAO, por lo que no está sujeto a factores externos. Tras la conclusión de las medidas más recientes de descentralización, el PCT está mostrando ahora una recuperación acentuada en los gastos y las aprobaciones. Por otra parte, es evidente que el sistema global de tramitación de los proyectos del PCT está funcionando mejor. Los gastos del PCT, que fueron de 37,2 millones de dólares EE.UU. en 1995, descendieron a sólo 22,8 millones de dólares en 2000, pero posteriormente se han recuperado, ascendiendo a 51,4 millones de dólares EE.UU. en 2003. Aunque sigue habiendo problemas con algunos aspectos del PCT, en particular retrasos, **en la evaluación se llegó, pues, a la conclusión** de que ya estaba funcionando la descentralización de la ejecución de los proyectos de campo hacia las Representaciones de la FAO.

100. Los FAOR elaboran ahora un marco de programa para la Organización en el país como parte de su presentación de informes anuales, y algunos de ellos (por ejemplo el de Mozambique) han preparado documentos del programa en el país. Hasta mayo de 2004 se habían distribuido 49 marcos de programas. En África austral y oriental y en América Latina se ha llevado a cabo un número limitado de misiones interdisciplinarias de programación dirigidas por las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas y en otras partes han realizado misiones las Subdirecciones sin participación de otro personal técnico. Los FAOR notificaron que se había elaborado un documento de estrategia nacional para la actuación de la FAO en el 38 por ciento de los países con Representantes de la Organización. La inmensa mayoría de los Representantes (90 por ciento) y los Coordinadores Nacionales de la FAO respondieron que sería útil disponer de dicho marco (sólo comparte esta opinión la mitad del personal técnico superior de la Sede).

101. El equipo de evaluación observó las maneras en que mejor podía respaldar la FAO la respuesta del Programa de Campo a las necesidades de los países en el contexto de la descentralización. En primer lugar, había que hacer coincidir la respuesta de la FAO con las prioridades de los países. Esto sólo se puede conseguir mediante un diálogo constante a nivel nacional. La presencia de la FAO en los países tiene que poder llevar adelante este diálogo y mantenerlo para el establecimiento de prioridades en el trabajo de la Organización en el país, la preparación de actividades específicas de la FAO y la gestión del ciclo de proyectos, y ha de tener atribuciones para ello.

102. **El equipo de evaluación comprobó** que todos estos esfuerzos se estaban realizando en gran parte en la dirección justa. No obstante, observó, y así lo confirmaron los asociados en el desarrollo y los gobiernos, que en lugar de facultar a los FAOR para emprender el diálogo nacional constante que se necesitaba para mejorar el Programa de Campo y las oportunidades de inversión en el marco del PESA, la NEPAD, etc., la FAO se estaba basando a menudo de manera excesiva en aportaciones a corto plazo de las dependencias de asistencia para las políticas y de la TCA y la Dirección del Centro de Inversiones (TCI) en Roma. El equipo de evaluación también examinó algunos de los documentos de tipo programático preparados por estas misiones durante sus visitas a los países y las oficinas regionales y observó que en muchos de ellos no se establecían prioridades o una estrategia real. Dichos documentos no eran en general muy conocidos y con frecuencia las partes que no los habían preparado no los consideraban como algo propio, e incluso en algunos casos ocurría esto con los propios FAOR y los países, la Organización en un ámbito más amplio y los donantes. Con la excepción de América Latina, el equipo observó que la participación de los países solía limitarse a ser consultados por la misión que preparaba estos documentos. El equipo no encontró ningún ejemplo de ninguno que se preparase en estrecha consulta con los donantes. Sin embargo, el mayor problema estaba en que carecían de carácter oficial en el país o en la FAO. No había aceptación, o incluso conocimiento amplio, de estos documentos como representativos de la estrategia de la FAO en los países interesados.

103. El PCT de la FAO es un instrumento muy importante para la Organización en la preparación de la respuesta del Programa de Campo, pero **en la evaluación se vio** que los límites en su flexibilidad, la falta de facultades de los FAOR para adoptar decisiones sobre su utilización y los retrasos obstaculizaban sus posibilidades de acción. Para facilitar la presentación, las cuestiones relativas al PCT se abordan en otro lugar del informe (Sección 9.1.1).

**Recomendación 1** (de aplicación rápida): En función de las necesidades del país y bajo la responsabilidad del FAOR, deberán elaborarse **marcos de prioridades nacionales eslabonados** cuatrienales con el gobierno y, cuando proceda, con los donantes, recibiendo el apoyo que sea necesario de aportaciones técnicas y normativas de la FAO. En dichos marcos se deberán definir con flexibilidad las prioridades de la FAO en el apoyo de las estrategias nacionales, como las estrategias formuladas en los DELP y las estrategias nacionales de seguridad alimentaria elaboradas con la asistencia de la Organización. Los marcos de prioridades deberán ser progresivos (se examinarán cada uno o dos años). No deberán considerarse planes o programas, puesto que la Organización no dispone de fondos básicos sustanciales, pero deberán especificarse los resultados previstos. Hay que tener cuidado para que no se transformen en listas de actividades. Para cada marco deberá buscarse el acuerdo con el gobierno y se le dará carácter oficial cuando sea posible. Los marcos deberán tener carácter oficial en la FAO y habrá de aprobarlos el Comité de Examen de Programas y Proyectos. Deberán ser instrumentos con destino a los cuales habrá que movilizar fondos para su ejecución por la FAO o por otros y para asignar financiación del PCT, mejorando la influencia, la coherencia y la imagen de la Organización. También deberán utilizarse al definir las prioridades regionales en relación con una labor normativa mayor y para planificar con antelación las necesidades de apoyo técnico.

#### 4.3 Asociaciones con la comunidad internacional en los países

104. El equipo de evaluación observó que, aunque esto no había ocurrido siempre en el pasado, la FAO se consideraba ahora habitualmente como cooperadora en la comunidad internacional, en particular en los equipos de las Naciones Unidas en los países, donde solía intervenir por lo general tanto como otros organismos especializados de las Naciones Unidas. Sin embargo, el 19 por ciento de los FAOR que respondieron a los cuestionarios indicaron que consideraban un problema la cantidad de solicitudes recibidas del Coordinador Residente de las Naciones Unidas.

105. El equipo de evaluación encontró ejemplos significativos de la función de coordinación que desempeñaba la FAO para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, directamente o bien como promotora ante el gobierno o el Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Los asociados internacionales reconocieron que los demás organismos especializados de las Naciones Unidas no tenían fondos semejantes al PCT, que se podían utilizar para facilitar las asociaciones. Sin embargo, se señalaron varios factores que reducían las posibilidades de movilización de recursos mediante asociaciones. Los asociados internacionales indicaron a menudo como el más importante la falta global de atribuciones del FAOR, lo cual significaba que la FAO solía quedar marginada. También pusieron de relieve los siguientes factores, que en su opinión limitaban de manera considerable la formación de asociaciones en los países:

- a) falta de un marco de prioridades en el país para las actividades de la FAO que pudieran tomar como referencia otros organismos y les permitiera examinar las posibilidades de sinergias (Recomendación 1);
- b) competencias inadecuadas en materia de políticas y estrategias en las oficinas de los FAOR (véase la Sección 8.1);
- c) falta de atribuciones de los FAOR para aceptar fondos en nombre de la Organización, incluso para proyectos muy pequeños, y falta de facultades para aprobar proyectos del PCT, así como flexibilidad limitada en la manera de utilizar éste (véase la Sección 9.1);
- d) dificultades de la FAO para respaldar las funciones de coordinación y elaboración de políticas en los países, debido también a la falta de fondos con este fin por medio del PCT o

- de otras fuentes y a la carencia de atribuciones para aceptar con flexibilidad pequeñas sumas de otros asociados (véase la Sección 9.1); y
- e) aunque no hay ninguna política en contra, gran cautela de la FAO a la hora de cooperar en proyectos como asociada reciente, incluso cuando el PCT de la Organización podría movilizar un volumen mucho mayor de recursos en sentidos acordes con sus objetivos.

106. Además de los problemas generales de las asociaciones en relación con la descentralización, en la evaluación se examinaron posibles asociaciones particulares en los países a las que se habían referido diversos Estados Miembros y que habían sido objeto de atención en los órganos rectores. También se examinó la cuestión de los locales compartidos de las Naciones Unidas (véase la Sección 5.5). Eran importantes en este sentido el FIDA y el PMA, así como la asociación con el IICA en América Latina.

107. En la evaluación se comprobó que, tras un período de colaboración reducida, había mejorado la asociación de la FAO con el PMA en los países, sobre todo en relación con las situaciones de urgencia. Se había mantenido una colaboración estrecha y se habían compartido los locales con el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas para la respuesta de urgencia en el África austral. Ahora se tenía la oportunidad de fortalecer ulteriormente la colaboración sobre el terreno en las esferas en las que había una relación estrecha entre los mandatos de ambas organizaciones, en particular la evaluación de la seguridad alimentaria y los programas para mejorar la nutrición de las poblaciones especialmente desfavorecidas, incluidas las afectadas por el virus de inmunodeficiencia humana o el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).

108. El FIDA está ensayando diversas formas de presencia en los países. En la evaluación se observó que, aunque la FAO y el FIDA habían mejorado mucho su asociación a nivel mundial, donde estaban llevando a cabo, junto con el PMA, la Alianza contra el hambre, la situación a nivel nacional era menos alentadora. En opinión del equipo de evaluación, hay una sinergia natural entre el FIDA en los países y la FAO, que no se ha conseguido hacer realidad. El FIDA es con frecuencia el principal donante hacia la agricultura. La FAO tiene tanto conocimientos técnicos como oficinas en los países, y sin embargo el FIDA, en sus ensayos de presencia en los países, ha tendido a colaborar con el PNUD, el PMA u otros organismos, y no con la FAO. Ésta, con una escasez extrema reconocida de recursos, no ha estado en condiciones de prestar ningún servicio sin cobrar una tarifa, ni siquiera de carácter técnico. En consecuencia, el FIDA se ha dirigido a organizaciones que prestan servicios gratuitos y se asocian en proyectos. Podría tratarse de una oportunidad perdida de aprovechar al máximo la ventaja comparativa tanto de la FAO como del FIDA.

109. El IICA se concentra en la promoción de un desarrollo agrícola sostenible, la seguridad alimentaria y la prosperidad de las comunidades rurales, actuando mediante una red de oficinas en los países que se extienden por toda América Latina y el Caribe. Algunos de los consultados por el equipo de evaluación compararon negativamente la capacidad de respuesta de la FAO en el suministro de aportaciones de carácter normativo con la del IICA. La coincidencia entre las zonas en las que tienen mandato el IICA y la FAO llevó a la firma de un acuerdo de cooperación entre los Directores Generales de las dos organizaciones en 2002. En la evaluación se observó que, aunque las dos organizaciones se mantenían informadas recíprocamente en los países, esto no había llevado todavía a ninguna actuación conjunta importante. No obstante, el IICA estaba muy interesado en estrechar la colaboración. Unos pocos países han propuesto que la relación avance hacia una **fusión según el modelo de la OMS y la Organización PanAmericana de la Salud (OPS). En la evaluación no se llegó a la conclusión de que esto fuera ventajoso**, dadas las orientaciones distintivas de las dos organizaciones y las diversas expectativas de los Estados Miembros con respecto a ellas.

110. El equipo de evaluación considera importante que las dos organizaciones prosigan el diálogo y eviten las superposiciones y es favorable a que se intensifiquen los esfuerzos para determinar las esferas en las que se obtendrían beneficios del trabajo conjunto sobre cuestiones particulares, ya sea a nivel normativo/estratégico o bien en relación con proyectos, sobre todo cuando la FAO tenga ventaja comparativa en un aspecto de una cuestión que se ha de abordar y el IICA en otro. Esto se debería proseguir no sólo mediante esfuerzos activos continuados en los países, sino también por medio de conversaciones entre el IICA y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO (RLC), en Santiago (Chile). El equipo de evaluación también opinaba que se debería examinar la medida en que son útiles las reuniones conjuntas o en las mismas fechas, incluidas las conferencias regionales de las dos organizaciones.

111. **Pueden aplicarse consideraciones análogas para la mejora de las asociaciones a otras organizaciones agrícolas regionales**, por ejemplo las del Cercano Oriente.

**Recomendación 2:** Se recomienda a la FAO que siga fortaleciendo sus asociaciones en los países y las regiones, sobre todo con el PMA y el IICA. En particular, se recomienda que la Organización busque activamente la posibilidad de aumentar la cooperación con el FIDA en los países, incluida la representación en ellos. Para esto se requiere flexibilidad y la voluntad tanto por parte de la FAO como del FIDA de aceptar en ocasiones la función directiva del otro.

#### 4.4 *Labor normativa en los países y las regiones y función de las Conferencias Regionales*

##### 4.4.1 *Representaciones de la FAO y acceso a información técnica de la Organización*

112. Durante sus visitas a los países, el equipo de evaluación encontró una situación desigual con respecto a la disponibilidad y la utilización de la información y las publicaciones de la FAO (tanto por medios electrónicos como en forma impresa). Este material se acogía en general positivamente y en algunos casos los profesionales nacionales le concedían un valor elevado. Tanto los donantes como los países indicaron en varias ocasiones al equipo de evaluación que la única fuente de alguna información estadística esencial era la FAO. Sin embargo, en muchos países, entre los que llegan a figurar países de ingresos medianos, el acceso a Internet y su utilización resulta difícil, incluso en niveles superiores, y de manera especial en las provincias. En otros casos hay dificultades de idioma para tener acceso al material. Parece que los ejemplares impresos de las publicaciones de la FAO a menudo no llegan a tener una distribución amplia dentro de los países y pueden quedar algunos en la oficina del ministerio central.

113. El equipo de evaluación no pudo examinar sistemáticamente las bibliotecas de las Representaciones de la FAO en los países que visitó, pero la impresión fue que, salvo excepciones, estas bibliotecas no funcionaban muy bien y recibían un número limitado de visitantes. El acceso a la página web de la FAO en la red desde las bibliotecas es con frecuencia deficiente. Los aspectos del aumento de la seguridad física del personal de las Naciones Unidas también está dificultando más la disponibilidad de un acceso fácil a los edificios de la FAO.

114. **El equipo de evaluación llegó a la conclusión** de que los FAOR tenían que concentrar más sus esfuerzos en contribuir a la distribución selectiva de la información técnica de la Organización en los países y dar a conocer la disponibilidad electrónica de su material. Por otra parte, los gastos en el intento de mejorar las bibliotecas de las Representaciones de la FAO podrían no ser siempre rentables.

#### 4.4.2 *Red normativa regional*

115. Se comprobó que en todas las regiones era esencial la labor normativa en relación con los problemas comunes de distintos grupos de países y, aunque era importante para todos, ofrecía un interés particular para los países de ingresos medianos. El trabajo sobre la frontera entre el apoyo normativo y técnico en relación con aspectos como la evaluación de la seguridad alimentaria o el desarrollo del comercio subregional tiene con frecuencia una aplicación particular en los países menos adelantados, incluidos los de África. Parte de la labor normativa mundial ha contribuido con aportaciones particulares al trabajo a nivel regional, por ejemplo sobre el examen del sector forestal, la ordenación de la pesca y la evaluación de la seguridad alimentaria. Otra labor normativa ha tenido una aplicación directa en la capacitación y la sensibilización, por ejemplo en relación con las cuestiones comerciales a la vista de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las cuestiones no arancelarias en el comercio agrícola y alimentario. Asimismo, algunos programas técnicos de la Sede pueden necesitar funcionarios destacados que se ocupen directamente de diversos aspectos de dichos programas, por ejemplo de los órganos regionales de pesca o la elaboración regional de los sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV).

116. En la evaluación se vio que en el momento presente la programación de la labor normativa estaba a cargo de los departamentos técnicos de Roma. Las oficinas regionales contribuyen a la programación de este trabajo de dos maneras. Algunos servicios y funcionarios consultan en mayor o menor medida sobre el programa a sus funcionarios en las regiones, pero la función de los funcionarios regionales en esto suele ser muy limitada. Asimismo, los representantes regionales dan a los departamentos de la Sede una opinión sobre las prioridades regionales, teniendo en cuenta el punto de vista de las Conferencias Regionales. La utilidad de esto es variable y en ocasiones puede quedar casi en una lista de actividades, reflejando una compilación de las aportaciones de los oficiales técnicos regionales. La Oficina Regional para Asia y el Pacífico ha elaborado un documento de marco estratégico y la Conferencia Regional para Europa confirmó las prioridades para este continente contenidas en el Marco Estratégico global de la FAO. El sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES) de la Organización, basado en Intranet, permite a las regiones conocer las propuestas de los departamentos de la Sede. Por el momento no hay ningún programa normativo de la FAO (entidad de programa) de carácter regional, aunque no hay nada que lo impida expresamente.

117. En la evaluación se observó que la integración de las oficinas regionales en el proceso de programación había mejorado desde la descentralización de 1994-95, pero en conjunto las opiniones regionales estaban poco estructuradas y los departamentos de la Sede les concedían una prioridad bastante escasa. Los FAOR pueden indicar en sus informes lo que consideran que son prioridades para la asistencia de la FAO y la OCD al parece señala estas opiniones a la atención de los departamentos de la Sede, pero, por lo que pudo determinar el equipo de evaluación, la función oficial de los FAOR en la planificación normativa es en la actualidad mínima y sus opiniones no se unifican a nivel regional.

118. **El equipo de evaluación llegó a la conclusión** de que es imprescindible una fuerte vinculación entre la labor normativa de ámbito mundial y las necesidades normativas específicas de los distintos países, grupos de países y regiones. Sin embargo, con los mecanismos actuales no se consigue plenamente esto, debido a un sistema insuficientemente interactivo para el análisis unificado de las necesidades regionales de tipo normativo y la necesidad de una vinculación más estrecha entre las oficinas descentralizadas y la Sede en la planificación y ejecución de las actividades normativas.

**Recomendación 3** (aplicable a partir del bienio 2006-07): Sobre la labor normativa y en apoyo de grupos de países a nivel estratégico:

- a) los representantes regionales deben estar en condiciones de proponer, manteniendo conversaciones detalladas con las dependencias técnicas pertinentes, actividades normativas para la región y para grupos de países. Dichas entidades podrían abarcar a menudo los principales programas económicos y técnicos (departamentos). Puesto que recibirán impulso de las prioridades regionales globales más que de sectores técnicos particulares, se propone que se destine una proporción de los recursos de los programas técnicos del Capítulo 2 a entidades de programas regionales/subregionales y a los principales productos de las entidades de programas mundiales, y esto se debería examinar con detalle con las dependencias técnicas pertinentes. Se debe integrar el trabajo del personal de la Sede con el de las regiones. Se opina que las entidades de programas regionales también brindarían la oportunidad de conseguir financiación extrapresupuestaria suplementaria para cuestiones de prioridad elevada en una región;
- b) las prioridades regionales se deben definir con:
  - un análisis de los elementos comunes en los marcos de prioridades de los países;
  - conversaciones entre las oficinas regionales y las Representaciones de la FAO;
  - un análisis de los productos de la labor normativa mundial que es necesario adaptar para su aplicación regional;
  - debates sobre las prioridades de los programas en las Conferencias Regionales en el marco del PPM, prestando particular atención a las entidades de programas regionales y los intereses de las regiones en la labor de ámbito mundial; y
  - participación plena de los representantes regionales en los debates sobre el PPM y el Programa de Labores y Presupuesto (PLP).

119. No se prevé que esto vaya a dar lugar a un modelo vertical con una integración rígida para la programación de la labor de la FAO desde el plano de los países hacia arriba. En la evaluación se observaron los peligros de la presupuestación inflexible de los fondos de los programas en los países en algunos otros organismos especializados. El modelo propuesto para la FAO incorporaría las necesidades de los países a los programas de ámbito regional y mundial. La labor normativa regional formaría parte de un programa integrado de la FAO. La labor normativa mundial debería seguir siendo una combinación de posibilidades, oportunidades y ventaja comparativa de alcance mundial, pero se debería potenciar en ella la perspectiva nacional y regional.

120. La proporción de recursos destinados a la labor normativa no debería ser uniforme por regiones o subregiones. Hay que tener en cuenta también que, si se aceptan las recomendaciones de la evaluación para la organización de los servicios técnicos a los países, el equilibrio se desplazará en una medida variable hacia el apoyo directo a los países por el personal técnico regional. El examen de las necesidades de los países puso de manifiesto que en África y el Pacífico la atención se concentraba fundamentalmente en la demanda de servicios de apoyo técnico. En otras partes se concedía un valor considerable a las actividades normativas, especialmente al tipo que está en el límite entre el apoyo normativo y técnico a un grupo de países que han de abordar cuestiones comunes. También se debería respaldar este tipo de trabajo mediante entidades de programas regionales.

#### **4.4.3 Función de las Conferencias Regionales**

121. Los miembros del equipo de evaluación observaron dos de las Conferencias Regionales de la FAO<sup>12</sup> y también se obtuvieron opiniones de los Estados Miembros sobre dichas conferencias durante las visitas a los países y por medio de los cuestionarios. La estructura de las Conferencias Regionales ha evolucionado, pero los Miembros consideran que todavía son demasiado uniformes sus programas y enfoques y no siempre facilitan debidamente un diálogo

<sup>12</sup> América Latina y el Caribe y el Cercano Oriente.

real acorde con las normas culturales de la región. Para los Estados Miembros es importante que la Organización escuche atentamente sus opiniones en la preparación de las conferencias. Si bien el 47 por ciento de los países que respondieron a los cuestionarios opinaron que la utilidad global de las Conferencias Regionales era buena, en América Latina esta cifra fue de sólo el 13 por ciento y en Asia del 25 por ciento. El mayor problema por separado para los países era que las conferencias no estaban suficientemente orientadas a las esferas de prioridad regional. Los Miembros también consideran que al determinar el programa de trabajo de la FAO se presta una atención insuficiente a las opiniones de las Conferencias Regionales.

122. Las conferencias ofrecen la posibilidad de poner de relieve las cuestiones fundamentales de una región, pero esto no se ha conseguido totalmente. En la evaluación se observó que los Miembros consideraban que era importante que los documentos de las conferencias no fueran una duplicación de las cuestiones que se estaban planteando en otros muchos foros regionales y que las conferencias deberían llegar a conclusiones y recomendaciones claras y precisas. Han de formar parte de un proceso que desemboque en la actuación de la FAO y los Miembros. La FAO no es el único órgano regional para la agricultura en muchas de las regiones y, si se quiere que las Conferencias Regionales resurjan como “*el foro agrícola para cada región*”, podría ser importante la asociación con otras organizaciones y la incorporación de otras a sus debates. En la medida de lo posible, el calendario debería facilitar su participación en el proceso de planificación de los programas de la FAO.

**Recomendación 4** (de aplicación rápida): Se deberá dotar a las Conferencias Regionales de flexibilidad en su estructura y contenido, a fin de satisfacer las necesidades de la región, y su voz se deberá dejar oír de forma institucionalizada en los procesos de programación, planificación y presupuestación de la Organización, en particular con respecto a las actividades en la región.

## 5. RECURSOS Y MODALIDADES PARA LA PRESENCIA DE LA FAO EN LOS PAÍSES

123. La capacidad en los países está estrechamente vinculada a cuestiones relativas a las competencias del personal, el apoyo administrativo y técnico y la delegación de facultades, aspectos que se examinan por separado en las Secciones 6.3.8, 8.1, 9.1 y 9.2. En esta sección del informe se analizan las modalidades de la presencia en los países y la manera de garantizar suficientes recursos.

### 5.1 *Disminución de los recursos y adaptación de la capacidad de las oficinas en los países a las necesidades*

124. Mediante diversas formas de representación, la cobertura de países ha aumentado alrededor de un 23 por ciento desde 1994. Con los recortes presupuestarios de 2004-05, la red de FAOR tiene ahora un déficit de financiación de más del 10 por ciento con respecto al presupuesto original, que a su vez se basaba en una tasa elevada de puestos vacantes. Además del tamaño relativamente pequeño de las oficinas (normalmente un FAOR y 7-10 funcionarios de contratación nacional), la grave escasez de recursos se pone de manifiesto en las lagunas a la hora de cubrir puestos de FAOR, y en menor medida puestos superiores de contratación nacional, lo que se había convertido en una necesidad en la gestión del presupuesto, tal como se informó al equipo de evaluación. Todos los consultados informaron de que dichos períodos con puestos sin cubrir tenían repercusiones muy graves y negativas en la eficacia de la FAO. En las respuestas a los cuestionarios, el 57 por ciento de los FAOR señalaron que los puestos vacantes en las Representaciones constituían un problema de moderado a grave. Se veían muy perjudicados el desarrollo del Programa de Campo, el diálogo sobre políticas y las asociaciones, así como la reputación de la FAO. La FAO ha ido cubriendo en cierta medida puestos vacantes fundamentales mediante el recurso a jubilados de la Organización durante periodos breves. Esto es preferible a dejar el puesto totalmente vacante, pero dista mucho de ser satisfactorio (aunque en ocasiones

sería una posible solución la utilización de un jubilado durante un período más largo, por ejemplo 12-18 meses).

125. Durante el año 2003, el 37 por ciento de los puestos de las Representaciones de la FAO<sup>13</sup> estuvieron vacantes durante una parte del año. La duración media de esta situación fue de 5,3 meses. El puesto aislado más tiempo vacante lo estuvo durante 13 meses. Los recortes del presupuesto de 2004-05 pueden empeorar aún más esta situación. Asimismo, si se adoptan medidas para sustituir a un FAOR solamente cuando el titular ha dejado el puesto, esto puede dificultar más la aprobación de los candidatos para cubrirlo.

<b>Cuadro 4: Duración de las vacantes en las Representaciones de la FAO</b>			
Duración de la vacante	0-3 meses	4-7 meses	más de 7 meses
Porcentaje de vacantes	38%	24%	38%

126. Las oficinas de la FAO tienen un máximo de 22 funcionarios de contratación nacional en un país de América Latina y un mínimo de cinco en varios países. Dentro de esta gama, las oficinas con 15 o más funcionarios representan el 8 por ciento del total y están todas en América Latina, donde los gobiernos contribuyen a la dotación de personal nacional. El 32 por ciento de las oficinas tienen de 10 a 14 funcionarios nacionales, y en este grupo hay unos pocos países africanos con un número relativamente alto de personas subnutridas y una dependencia elevada de la agricultura. Otro 40 por ciento de las oficinas tienen de cinco a nueve funcionarios de contratación nacional. La OCD distingue tres categorías de Representaciones de la FAO y se busca que su plantilla esté basada en un conjunto de criterios relativos al país, entre los cuales, según la OCD, figuran la proporción de mano de obra agrícola con respecto a la población total, producto interno bruto (PIB) y el tamaño del Programa de Campo, así como otros países atendidos mediante acreditación múltiple, pero también se señala que los recortes del presupuesto han reducido esta diferenciación, ante la necesidad de mantener una dotación mínima de personal en cada oficina. En la evaluación se examinaron estadísticamente los recursos de personal destinados a cada Representación de la FAO con respecto a los criterios del tamaño del Programa de Campo de la FAO y las necesidades del país en función del número de personas subnutridas y de las dependientes de la agricultura. No se pudo distinguir una relación clara entre estos elementos.

127. **El equipo de evaluación llegó a la conclusión** de que la estructura descentralizada se debía organizar de manera que se consiguiera la máxima eficacia con el presupuesto disponible. La presencia de la FAO en los países es cada vez más dispersa y desigual, con unos recursos reducidos excesivamente. No se ha establecido recientemente un perfil adecuado de las oficinas de la FAO en los países, adaptado a las necesidades y los recursos disponibles. Dada esta escasez de recursos, la financiación absorbida por las Representaciones de la FAO en varios países y los nuevos funcionarios técnicos destacados/FAOR no se ajusta a las necesidades (teniendo en cuenta el número relativamente escaso de personas subnutridas, el pequeño tamaño de la población agrícola y de la economía agraria y en algunos casos el PIB per cápita relativamente alto (excluidos los países con necesidades especiales, como los pequeños Estados insulares)). Al mismo tiempo, algunos países con un número absoluto grande de personas malnutridas y un número elevado de personas dependientes de la agricultura no están recibiendo la atención que merecen en cuanto al tamaño y la capacidad de las oficinas en ellos. Algunos países, en particular del grupo de la CEI, no están en absoluto debidamente atendidos.

128. **Se llegó a la conclusión de que el intento de conseguir que hubiera un número máximo de países con un FAOR había llevado a pagar un precio elevado en cuanto a**

<sup>13</sup> Esto se basa en los países con FAOR residente de dedicación completa, sin cobertura desde una Oficina Regional o Subregional y excluido el Iraq, vacante por motivos especiales.

**eficacia.** Se señaló que había ejemplos de organismos especializados de las Naciones Unidas, en particular la UNESCO, que habían cerrado varias oficinas en países a fin de conseguir una eficacia mayor con los recursos disponibles. Entre los fondos y programas de las Naciones Unidas, el PNUD y el PMA también habían cerrado oficinas en países.

## 5.2 *Modalidades de presencia en los países*

### 5.2.1 *Acreditación múltiple*

129. Los FAOR con acreditación múltiple fueron unánimes en sus respuestas a los cuestionarios, indicando que en su opinión los demás países ante los que estaban acreditados no necesitaban un Representante de dedicación completa. Los encuestados fundamentales, en particular los encargados de las Representaciones de la FAO, estimaban que, si bien era válido el principio de la acreditación múltiple, en los países de acreditación secundaria se había contratado a oficiales nacionales de programas con un nivel demasiado bajo. Para un funcionamiento óptimo de la acreditación múltiple, es necesario que el FAOR visite el país con frecuencia, lo cual puede resultar difícil, pero se debe exigir con claridad en el plan de trabajo. En Addis Abeba hay un funcionario internacional encargado de Djibouti que visita el país con frecuencia y se informó de que este sistema estaba funcionando bien. También se señaló que se había dejado vacante un puesto de FAOR al haber en la oficina un adjunto nacional con mucha antigüedad, y parecía que esto era satisfactorio para todos. En otras palabras, en este país puede funcionar bien el sistema de un FAOR nacional *de facto*. También hay alguna posibilidad de introducir reajustes para conseguir que el sistema sea más eficaz. Por ejemplo, el FAOR para Botswana reside en Harare, y esto suele obligar a realizar un cambio de avión en Sudáfrica, donde también hay un FAOR que está a una hora de distancia de vuelo de Gaborone.

130. Hay varios países relativamente pequeños con las capitales a pocas horas de distancia por carretera o a una hora de vuelo entre sí que tienen ahora FAOR por separado. Al examinar las posibilidades de aumentar la acreditación múltiple en función de la proximidad y el volumen de trabajo, el equipo de evaluación estima que, si se hace de manera apropiada, **se podría utilizar la acreditación múltiple para cinco de los países dotados en la actualidad de FAOR/funcionarios técnicos destacados y para cinco o seis de los países que tienen ahora un Representante residente.** También existe la posibilidad de mejorar la cobertura mediante grupos técnicos en centros de conexión aérea con FAOR con acreditación múltiple al frente, particularmente en la CEI.

131. Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas indicaron al equipo de evaluación que, en lugar de ocupar oficinas separadas, los oficiales nacionales de programas en los países con acreditación múltiple podrían actuar a menudo con mayor eficacia estando instalados con el PNUD, que podría ejercer cierta supervisión y se vería facilitada así su integración en el equipo de las Naciones Unidas en el país y mejoraría su posición en relación con el gobierno. También adujeron que esto facilitaría las transacciones de los pagos que pudiera efectuar el PNUD en dichos países en nombre de la FAO. Aunque los costos de esto dependerían de los acuerdos que se establecieran con el PNUD, la idea era positiva y se debería examinar ulteriormente.

### 5.2.2 *Oficiales administrativos internacionales en las Representaciones de la FAO*

132. El equipo de evaluación observó que los puestos de oficiales administrativos internacionales de las oficinas de los FAOR, de los que había 16, se estaban utilizando para una serie de responsabilidades de programas y de administración, pero que los funcionarios pertinentes no siempre eran idóneos para los puestos. La FAO informó también al equipo de evaluación de que a veces se utilizaba a los oficiales administrativos internacionales como ayuda en la capacitación y los sistemas en países vecinos. El equipo de evaluación no podía comprender por qué, en una situación en la que las multinacionales podían dotar a sus oficinas de personal nacional de un nivel muy elevado en la mayoría de los países, como hacían también las IFI, la FAO no podía seguir el mismo ejemplo. Tanto en las actividades de urgencia como en las situaciones en las que la FAO cuenta con un Programa de Campo de un volumen elevado, se

podría contratar la aportación administrativa internacional con cargo a fondos extrapresupuestarios. Sin embargo, para esto es necesario que la FAO confiera un grado adecuado a dicho personal nacional, aunque seguiría costando mucho menos que los internacionales que sustituye. El **equipo de evaluación llegó a la conclusión** de que en este sector era posible conseguir economías y sustituir el personal internacional por otro nacional, excepto en las situaciones de urgencia complejas y en algunas otras situaciones especiales.

### 5.2.3 *Utilización de corresponsales nacionales*

133. Los corresponsales nacionales son funcionarios gubernamentales que se ocupan de los contactos de la FAO y la correspondencia en los países en desarrollo donde no hay un Representante de la Organización o un oficial nacional de programas. En la actualidad hay 24, todos los cuales menos ocho presentan sus informes a un FAOR en el marco de mecanismos de acreditación múltiple. Reciben de la Organización unos pequeños honorarios basados en el sueldo de su cargo público, en función de la proporción del tiempo que dedican a actividades de la FAO (va desde un mínimo del 20 por ciento hasta un máximo del 60 por ciento de su tiempo). En general no parecen estar reconocidos por los organismos de las Naciones Unidas en el país. En sus respuestas a los cuestionarios, los corresponsales nacionales señalaron que un problema importante era el apoyo insuficiente de la FAO en cuanto a locales de oficina (50 por ciento) y transporte (67 por ciento), pero en general indicaron que los ordenadores y las comunicaciones eran satisfactorios. El 29 por ciento consideraban como un problema serio el hecho de no recibir de la FAO instrucciones, orientación y capacitación suficientes. Indicaron asimismo que carecían de un punto de contacto individual en la Organización. Como cabía esperar, en la evaluación se vio que el rendimiento de los corresponsales nacionales era muy desigual. También conviene señalar que la función de los corresponsales nacionales se reduciría si se aceptaran las recomendaciones relativas a la cobertura de los países de la CEI (véase de la Sección 6.5).

134. El PNUD ha indicado que en algunas situaciones, por ejemplo cuando sea difícil encontrar en el Ministerio de Agricultura una persona con los conocimientos técnicos necesarios, podría ser ventajoso emplear parte del tiempo de un auxiliar de programas del PNUD. Conviene examinar esto caso por caso.

### 5.3 *Aumento de los recursos para las oficinas en los países*

135. Algunas de las medidas examinadas más arriba podrían liberar más recursos para los países. En la evaluación también se observó que los países tenían la voluntad de hacerse cargo del espacio de oficina y otras instalaciones para las Representaciones de la FAO en varios de ellos y en el marco del nuevo plan de FAOR/funcionarios técnicos destacados. Muchos países también están proporcionando personal nacional y en algunos de ellos esto brinda la oportunidad de reducir la propia provisión de dicho personal por parte de la FAO, liberando recursos para destinarlos a otros fines. Al parecer, las contribuciones de contrapartida en efectivo de los gobiernos cubren ahora el 8 por ciento de los gastos de oficina de las Representaciones de la FAO.

136. En la evaluación también se examinaron varias otras posibilidades para aumentar los recursos de la FAO con destino a las oficinas en los países:

- a) Capacidad y Programa de Campo de la FAO: Cuanto mayor es el Programas del Campo de la FAO en un país determinado, mayor es la notoriedad y la flexibilidad de la actuación de la Organización, con un volumen superior de recursos de consultores técnicos, personal nacional, etc. En el Programa de Campo se pueden movilizar recursos extrapresupuestarios para la creación de capacidad. Teniendo debidamente en cuenta los servicios comprendidos en los gastos normales de prestación de servicios a proyectos (gastos de apoyo), algunos FAOR incluyen en los presupuestos de los proyectos, cuando procede, al personal de apoyo compartido para los proyectos que han de depender de las Representaciones. También suele ocurrir esto en los programas de urgencia, pero podría ser algo mucho más normal. En ocasiones podría aplicarse también este mismo concepto al personal técnico compartido entre proyectos. Previo acuerdo del donante, también podría plantearse la posibilidad de un

reembolso parcial para algunos puestos de las Representaciones de la FAO por la prestación de servicios de asesor técnico principal a proyectos cuando éstos absorben una gran cantidad de tiempo de las Representaciones y están orientados a un programa nacional importante. Así ocurre en Guatemala, y más que plantearse esta fórmula primordialmente para la cobertura de otros países y para la financiación de un puesto totalmente con recursos extrapresupuestarios, se podría aplicar en países que ya tienen FAOR, aumentando el conjunto de recursos disponibles.

- b) Utilización de voluntarios y cesiones: El equipo de evaluación vio varios ejemplos de FAOR que movilizaban un apoyo considerable muy valioso de fuentes internacionales y nacionales en forma de voluntarios y cesiones. Sin embargo, también se observó que los FAOR tenían dificultades para proporcionar a dicho personal ordenadores, una identificación de la Organización para el acceso a la red, etc. Es necesario fomentar y respaldar en los procedimientos de la FAO mecanismos flexibles de este tipo.
- c) Grupos de asesoramiento a los países: Muchos FAOR mantienen contactos locales con personas que tienen conocimientos de carácter técnico y normativo. En el caso de que la FAO nombrara grupos de asesoramiento sobre recursos técnicos a los países para asuntos científicos y normativos con personas seleccionadas exclusivamente en función de sus conocimientos y experiencia personales, esto proporcionaría a las Representaciones de la FAO una fuente de asesoramiento técnico especial y serían un punto de referencia para otros, como las misiones de donantes visitantes. Dada la dedicación de muchas personas, es muy posible que los miembros del grupo estuvieran preparados para realizar aportaciones importantes sin remuneración, especialmente si los asesores gozaban de una condición en virtud de la cual la Organización reconociera su función. Teniendo en cuenta las numerosas solicitudes que se reciben y el limitado tiempo de los oficiales técnicos de la FAO, los expertos ya presentes en el país podrán atender con frecuencia las pequeñas necesidades especiales con mayor puntualidad que los de la Sede y las oficinas regionales de la FAO. Esto está además muy en consonancia con uno de los objetivos declarados de la descentralización, es decir, la mayor utilización de expertos nacionales. Sin embargo, hay que reconocer que este mecanismo no es apropiado en todas partes. En algunos países los gobiernos considerarían que los asesores independientes son una duplicación de la propia función de los gobiernos y que sería necesario que hubiera un acuerdo con los miembros del grupo en el que se estipularan claramente las limitaciones de su función.
- d) Supresión de puestos técnicos regionales para aumentar los recursos en los países: Se propuso al equipo de evaluación que la FAO suprimiera la mayoría de los puestos técnicos de ámbito regional a fin de destinar un funcionario internacional más a la mayoría de los países o bien sufragar los gastos de dos o tres nuevos profesionales nacionales en cada país. Como se señala más abajo (Sección 6.3), la prestación de servicios técnicos de las estructuras regionales no ha sido plenamente satisfactoria, pero los Estados Miembros esperan que la FAO transfiera experiencia mundial y regional. **El equipo de evaluación llegó la conclusión de que el aumento de puestos técnicos en los países reduciría la capacidad técnica de la FAO y debilitaría el acceso de los países a técnicos apropiados, en lugar de fortalecerlo.** Así pues, el equipo de evaluación examinó la manera de poner a disposición con mayor eficacia técnicos internacionales apropiados en lugar del modo de sustituirlos con expertos nacionales o de restablecer un puesto del tipo de oficial internacional de programas en las Representaciones de la FAO.

**Recomendación 5** (de aplicación rápida y continuada): El equipo de evaluación está firmemente convencido de que la estructura descentralizada se debe organizar para alcanzar la máxima eficacia con el presupuesto disponible. La FAO debe introducir medidas con rigor y flexibilidad a fin de conseguir una mayor proporcionalidad<sup>14</sup> y eficacia en la utilización de los recursos. El fortalecimiento debe consistir en lo siguiente:

- a) mayor utilización de la acreditación múltiple, incluso en países que cuentan en la actualidad con una Representación plena de la FAO. Al mismo tiempo, hay que atender las solicitudes de cobertura de segundos países, en particular con visitas sistemáticas a ellos y la asistencia flexible a las reuniones de los equipos de las Naciones Unidas en ellos, etc., exigiéndose normalmente que los FAOR pasen como promedio de cuatro a cinco días al mes en los países de la segunda acreditación. Se debe garantizar una dotación suficiente de personal nacional en los países de la segunda acreditación;
- b) para los países con un FAOR, reducción de los puestos vacantes y presencia constante del FAOR en el lugar (con la superposición durante un mes entre el Representante saliente y el entrante siempre que sea posible);
- c) sustitución en las Representaciones de la FAO de la mayoría de los oficiales administrativos de contratación internacional por nacionales con calificaciones y categoría apropiadas;
- d) en la mayor medida posible los corresponsales nacionales deben recibir apoyo mediante la acreditación múltiple. Se debe evaluar su capacidad y, cuando haya pocas probabilidades de que el país pueda proporcionar un corresponsal nacional con las competencias necesarias, se deberán sustituir, a ser posible, con auxiliares administrativos o personal de programas de la FAO en el país. El equipo de evaluación también recomienda que los corresponsales nacionales: i) informen siempre a un FAOR o a un funcionario al que se haya asignado la responsabilidad de su país en una Oficina Regional o Subregional; ii) reciban de la FAO una capacitación y orientación muy superiores; y iii) reciban unos honorarios basados en una fórmula que combine el volumen de trabajo realizado realmente con otros criterios de rendimiento (en lugar de recibir el pago fijo actual);
- e) mayor insistencia en la contribución con aportaciones nacionales a las oficinas de la FAO, particularmente en los países de ingresos medianos, utilizando en otras partes los recursos ahorrados;
- f) utilización de voluntarios, personal cedido y expertos nacionales; y
- g) medidas flexibles para movilizar recursos adicionales, incluso extrapresupuestarios.

#### 5.4 FAOR/funcionarios técnicos destacados

137. El Consejo examinó en noviembre de 2000 varias propuestas sobre este sistema de dotación de personal internacional a las oficinas en los países basándose en el informe de la reunión conjunta anterior de los Comités del Programa y de Finanzas<sup>15</sup>, que “acordaron que...

<sup>14</sup> Opinión compartida por la Dependencia Común de Inspección (DCI) en 2002, cuando señaló que “El Consejo quizá desee definir formalmente un conjunto de criterios objetivos para determinar el carácter y alcance de la representación de la FAO en los países. Estos criterios deberían estar en consonancia no sólo con las necesidades específicas de los países, cuantificadas en función de sus indicadores de desarrollo humano y su designación como países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, sino también con la eficacia en función de los costos de las actividades de la FAO en el plano nacional”. DCI, REP/2002/8, Ginebra.

<sup>15</sup> Reunión conjunta del Comité del Programa en su 84º período de sesiones y del Comité de Finanzas en su 95º período de sesiones, septiembre de 2000, JM 2000/2. “Teniendo en cuenta las preocupaciones expresadas por algunos miembros, los Comités acordaron que las propuestas debían aplicarse con precaución, prestando la debida atención a: la necesidad de nombrar para esos nuevos puestos a funcionarios plenamente calificados, con competencia tanto técnica como de gestión; la aplicación de los mecanismos existentes para evaluar sistemáticamente el desempeño de las funciones; la necesidad de garantizar que los FAOR sigan ejerciendo sus funciones de manera independiente; y la capacidad de los países receptores para cumplir las obligaciones que llevará consigo la aplicación de las propuestas.

Los Comités indicaron que en una fecha futura deberían recibir un informe sobre los progresos, basado en una evaluación de las nuevas disposiciones”.

debían aplicarse con precaución”. El plan consta básicamente de dos componentes: i) se destaca a un funcionario técnico a un país sin FAOR que lo solicite; y ii) el país está dispuesto a proporcionar servicios básicos de oficina, teléfono, automóvil, apoyo de secretaría, etc. El equipo de evaluación entrevistó a todos los FAOR/funcionarios técnicos destacados en sus visitas a los países o por teléfono<sup>16</sup>. Los FAOR/funcionarios técnicos destacados también respondieron a cuestionarios. La experiencia inicial es desalentadora. Todos ellos notificaron en sus respuestas a los cuestionarios que el presupuesto para las funciones de FAOR y para equilibrar el trabajo técnico con las funciones del Representante constituía un problema moderado o importante.

138. La mayoría de los países han cumplido sus obligaciones básicas de proporcionar servicios de oficina y personal, pero con frecuencia lo han hecho sólo en un nivel mínimo. Por consiguiente, los FAOR/funcionarios técnicos destacados informaron de dificultades debidas a personal que no trabajaba, vehículos sin combustible, servicios deficientes de correo electrónico, etc. Se puede llegar así a una situación en la que no puedan trabajar con eficacia, al carecer de servicios básicos y tener que dedicar gran parte del tiempo a tratar de superar las dificultades. Éstas se encuentran en cualquier forma de representación de la FAO basada por entero en servicios nacionales.

139. La disponibilidad de los países a proporcionar oficinas, etc., es algo que se acoge muy positivamente, ya se trate de los FAOR/funcionarios técnicos destacados o de otras formas de representación. Sin embargo, el equipo llegó a la conclusión de que la financiación completa del apoyo de oficina por los gobiernos no debería estar vinculada estrictamente a la forma de representación consistente en los FAOR/funcionarios técnicos destacados. Siempre se necesita alguna financiación complementaria para permitir a éstos llevar adelante la oficina, aun cuando en último término se produzca un reembolso del gobierno. Así pues, necesitan disponer de una cuenta de anticipos, que parece no existir en la actualidad. Por otra parte, en los países de ingresos medianos se debería contar más con que los gastos de oficina de los FAOR corrieran a cargo del gobierno.

140. La segunda cuestión se refiere a esta manera de utilizar funcionarios técnicos. De los nueve FAOR/funcionarios técnicos destacados (mayo de 2004), tres procedían de la TCA y cinco del Departamento de Agricultura. Uno está financiado con cargo a fondos de proyectos, y en este caso la fórmula parece funcionar relativamente bien, estando garantizado asimismo un volumen suficiente de recursos de oficina. En el resto de los casos, ellos y las dependencias de las que dependen informan en general de que en la actualidad no pueden llevar a cabo trabajo técnico en una medida significativa, en particular fuera del país en el que residen. Un oficial de recursos hídricos indicó que la situación era más satisfactoria y que conseguía prestar servicios a cuatro países. La TCA está tratando de elaborar planes de trabajo técnico para estos funcionarios, pero, coincidiendo con otras direcciones técnicas de las que dependen estos puestos, opina que el país en el que reside el funcionario puede no ser prioritario para esa especialidad. Así pues, el establecimiento de FAOR/funcionarios técnicos destacados constituye una transferencia de recursos procedentes del trabajo técnico hacia la función de Representante, manteniéndose el presupuesto en gran parte encuadrado en el programa técnico. También se señala que se ha situado a varios FAOR/funcionarios técnicos destacados en países con necesidades limitadas por lo que se refiere al tamaño del sector agrícola, el número de personas malnutridas, etc., y también que varios de los países interesados tienen nacionales muy calificados disponibles que podrían actuar como Representantes adjuntos de la FAO en el marco de acuerdos de acreditación múltiple.

141. En las propuestas formuladas por el equipo de evaluación se plasman algunos elementos de la lógica que sirve de base a la combinación de las funciones de FAOR y de capacidad técnica. Cabe mencionar la ampliación propuesta de las responsabilidades de los FAOR en las oficinas subregionales del Caribe y del Pacífico y los nuevos grupos técnicos en centros de conexión con responsabilidades de FAOR propuestos para la CEI y África.

---

<sup>16</sup> Argelia, Argentina, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Jordania, Libia, Panamá, Paraguay, Qatar.

**Recomendación 6** (de aplicación rápida): Aun comprendiendo la preocupación por ampliar la presencia de la FAO en los países, unida a la presencia de expertos técnicos, el equipo de evaluación ha llegado a la conclusión de que se debería interrumpir en su forma presente el plan de FAOR/funcionarios técnicos destacados y atender a los países mediante una combinación de otros medios, que se examinan en el presente informe (con inclusión de la acreditación múltiple, la transferencia de una Representación completa de la FAO procedente de un país con una prioridad menor o la prestación de servicios por un funcionario designado de las oficinas regionales/Subregionales o los grupos técnicos propuestos).

Si se mantiene el plan de FAOR/funcionarios técnicos destacados:

- a) en lugar de situarlos de manera particular en nuevos países, se deberían determinar las necesidades que tienen los países de aportaciones técnicas particulares, por ejemplo de carácter normativo, y luego sustituir al FAOR por un FAOR/funcionario técnico destacado mientras dure la necesidad de asistencia técnica y destinar los fondos liberados a ampliar el conjunto de recursos para las Representaciones de la FAO;
- b) la cuestión de si se ha de depender por entero de las contribuciones nacionales para la financiación de la oficina deberá dejar de ser una condición para la modalidad de FAOR/funcionarios técnicos destacados.

### 5.5 Locales de oficina para los FAOR

142. Algunos Estados Miembros han propuesto que las oficinas de la FAO se unan normalmente a las de otras organizaciones de las Naciones Unidas en los países, en una Casa de las Naciones Unidas. El equipo de evaluación consideró que la importancia de esta cuestión era exagerada. La FAO tiene en la actualidad diversos locales independientes (a menudo proporcionados por el gobierno), oficinas en los ministerios de agricultura (lo cual es relativamente raro) y oficinas en locales compartidos de las Naciones Unidas. El principal factor que se ha tenido en cuenta al elegir los locales para la FAO ha sido el costo. Los locales compartidos de las Naciones Unidas pueden resultar con frecuencia más costosos que los que tiene la FAO por sí misma, especialmente cuando el gobierno presta asistencia. La OCD señala que la opción preferible es la que no conlleva costos, en locales del ministerio de agricultura. La OMS, que es un organismo comparable, suele ocupar locales proporcionados por el ministerio de salud. El equipo de evaluación observó que el alojamiento de la FAO en el ministerio de agricultura podría dar lugar a una atención insuficiente hacia otros ministerios sectoriales competentes en materia de recursos hídricos, ganadería, medio ambiente, silvicultura y pesca. También podría reducir el acceso a los ministerios de finanzas y planificación. En muchos países simplemente no se dispone de locales de las Naciones Unidas. Aunque éstos permiten mantener una relación mejor con otros organismos y pueden favorecer la imagen de unidad en el sistema de las Naciones Unidas, todos los asociados presentes en los países señalaron que los principales factores de intercambio entre los organismos tenían una relación escasa con la situación de los locales. Si bien puede verse facilitado el acceso a otros asociados de las Naciones Unidas, en general se reduce el de los funcionarios gubernamentales y el público, sobre todo teniendo en cuenta la situación reciente en materia de seguridad. Esta situación tiene también importancia cuando se trata de determinar si el personal de las Naciones Unidas está más seguro en un solo lugar o estando disperso.

143. En pocas palabras, **el equipo de evaluación llegó a la conclusión** de que la cuestión de los locales de oficina de la FAO se debía examinar caso por caso, pero en general no era conveniente que estuvieran situados en el ministerio de agricultura.

### 5.6 Presencia de la FAO en los países afectados por situaciones de urgencia

144. En los países que atraviesan una crisis a causa de catástrofes naturales o situaciones complejas de urgencia con una duración de varios años, la FAO ha de desempeñar una función

importante en la coordinación de la respuesta internacional, a fin de contribuir a mantener la producción de alimentos, y en la recuperación de la agricultura, en particular garantizando información suficiente sobre la situación de la agricultura y la alimentación. La FAO también desempeña una función directa en el apoyo a los hogares para mantener la producción.

145. Las situaciones de urgencia complejas suelen durar varios años. Pueden ser de dos categorías en cuanto al apoyo en el país, es decir, las que se pueden afrontar desde la capital del país pertinente y las que deben recibir respaldo desde fuera del país, debido a un desmoronamiento total del gobierno o a la existencia de disturbios civiles con el gobierno en la parte del país que necesita la asistencia. Así pues, es esencial que haya flexibilidad en los mecanismos de actuación por parte de la FAO.

146. En todas las situaciones de urgencia, los retrasos en la ejecución tienen consecuencias más graves que en las situaciones de desarrollo. Esto es particularmente aplicable a las situaciones de urgencia debidas a plagas y enfermedades, como por ejemplo la langosta, que empeoran si no se abordan inmediatamente. Es imprescindible un planteamiento estratégico sobre la situación inmediata y sobre el futuro, pero el tiempo perdido en el restablecimiento o el mantenimiento de la producción agrícola puede provocar una marginación permanente de los hogares y casi siempre da lugar a un aumento de las necesidades de ayuda alimentaria. Para esto se requieren expertos especializados y capacidad de gestión.

147. Las actividades de urgencia y de recuperación dependen ahora de la TCE en Roma, que destaca a funcionarios encargados de las operaciones de urgencia para darles respuesta, además de proporcionar apoyo operacional en la Sede. Los FAOR, con el respaldo de este personal encargado de las operaciones de urgencia, tiene la responsabilidad de concertar contratos y efectuar compras dentro de los límites de sus facultades presentes. Sin embargo, en la evaluación se comprobó que en algunos países había conflictos de facultades entre los FAOR y los coordinadores de las operaciones de urgencia de la TCE (que son los responsables del presupuesto para la asignación de fondos). También había divergencias en las estrategias de urgencia-recuperación y de desarrollo (las primeras a cargo de la TCE y sus coordinadores de las operaciones de urgencia y las segundas de los FAOR con respaldo variable de equipos de las oficinas regionales y Subregionales).

148. En la estructura de las Naciones Unidas para las operaciones de urgencia, el PNUD y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas suelen enviar ahora un coordinador conjunto de las Naciones Unidas y no hay un Representante Residente del PNUD/Coordinador Residente de las Naciones Unidas por separado. Los FAOR carecen con frecuencia de la capacidad práctica para actuar con rapidez que es esencial en las actividades de urgencia y recuperación, además de no estar familiarizados con los aspectos normativos que son importantes en la estrategia de recuperación. En este sentido podría servir de ayuda la capacitación.

149. **El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que en los países afectados por situaciones de urgencia complejas** tenía la máxima prioridad la unificación de las líneas de mando y responsabilidad, en lugar de contar con mecanismos divergentes para las actividades de urgencia y los proyectos continuados de desarrollo, la cual podía crear tensiones y en la práctica las creaba.

**Recomendación 7** (aplicable para 2007):

- a) en las situaciones complejas de urgencia importantes con una duración de varios años, la Organización debe establecer un equipo de FAOR/coordinadores superiores de las operaciones de urgencia que se puedan turnar de manera inmediata para sustituir a los FAOR existentes. Se les debe asignar la responsabilidad del manejo del presupuesto tan pronto como se pueda poner en marcha el apoyo operacional necesario. Una parte de sus costos debe correr a cargo del programa de urgencia extrapresupuestario y otra se seguirá sufragando con cargo al presupuesto de las Representaciones de la FAO. Bastará un núcleo de cuatro o cinco de dichos FAOR para iniciar el plan y, en el caso de que no se necesiten para actuar en una situación compleja de urgencia, se los puede destinar de manera apropiada como FAOR en otra parte, o bien asignarlos a la TCE. Tanto los actuales FAOR como los coordinadores de las operaciones de urgencia pueden reunir los requisitos para incorporarse a este equipo, pero lo primero que hay que tener en cuenta es la capacidad de este número limitado de personas altamente calificadas para establecer estrategias y prestar apoyo a lo largo de toda la transición de las operaciones de urgencia hacia las de desarrollo.
- b) en las otras situaciones de urgencia importantes, la respuesta también se debe ajustar a la situación específica. En los casos en los que i) la oficina de la FAO tenga capacidad suficiente, ii) la competencia del FAOR sea adecuada para gestionar una respuesta rápida y iii) el FAOR por sí solo o bien con el apoyo de un coordinador de las operaciones urgencia pueda llevar a cabo toda la gestión sustantiva necesaria, la responsabilidad del presupuesto deberá estar en manos del FAOR. En otra situaciones, incluido el caso en que un FAOR/ coordinador superior de las operaciones de urgencia no tenga capacidad suficiente en el país, la responsabilidad del presupuesto podrá mantenerse en la TCE, que necesita conservar una capacidad operacional flexible con este fin y para la respuesta del primer momento en la situaciones de urgencia. Para esto es necesario elaborar criterios y las decisiones se han de adoptar caso por caso;
- c) las funciones centrales permanentes de la TCE que son esenciales deben recibir una financiación mayor con cargo al Programa Ordinario mediante reajustes dentro del Capítulo 3 (ahora solamente reciben un apoyo muy limitado del Programa Ordinario y dependen casi por entero de los gastos de apoyo de los proyectos).

150. Sin embargo, el éxito de estas medidas depende de que se alcance un acuerdo para elevar el nivel de atribuciones de los FAOR en materia de presupuesto y la facultad para aprobar proyectos por lo menos en las respuestas de urgencia (véase *infra*). También depende de la voluntad de la FAO de actuar con decisión a la hora de intervenir con los FAOR/coordinadores de las operaciones de urgencia que sean necesarios, lo cual ha resultado difícil en el pasado. Si no se puede efectuar esta transición, sería contraproducente abandonar los mecanismos actuales con la TCE, que funcionan razonablemente bien. La movilización de fondos para operaciones de urgencia seguirá requiriendo capacidad central en la TCE, así como una responsabilidad clara y la facultad para movilizar fondos en el país o la región.

## **6. PRESTACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS EN LAS REGIONES Y FUNCIÓN DE LAS OFICINAS REGIONALES**

### *6.1 Estructura actual de las funciones y servicios en las regiones*

151. Para facilitar la comprensión de las repercusiones de los cambios propuestos en el presente informe, a continuación se resumen brevemente algunas características de las actuales líneas de rendición de cuentas y las funciones de las oficinas descentralizadas:

- a) cada oficina regional de la FAO está dirigida por un representante regional con rango de (subdirector general ADG), con excepción de Europa (D-2). Todos los representantes

- regionales, los representantes subregionales y los FAOR presentan informes por separado al Director General, labor que facilita la OCD, en particular para los FAOR;
- b) en las oficinas regionales y subregionales, el personal técnico y de políticas es nombrado y recibe su presupuesto de su respectiva dependencia técnica de la Sede, a la que presenta informes. El personal administrativo y los oficiales de información presentan informes al representante regional/subregional. Aunque en las oficinas regionales el personal técnico está agrupado por departamento técnicos, los oficiales presentan informes por separado a sus respectivas dependencias en Roma. Estas son las líneas oficiales de responsabilidad, pero el grado en que consultan al representante regional sobre los nombramientos, los presupuestos y los programas de trabajo del personal varía según los departamentos; para algunas dependencias este sistema puede funcionar razonablemente bien, aunque pocos representantes regionales están satisfechos con el mismo;
- c) los representantes regionales/subregionales tienen asignado un presupuesto para la totalidad del personal y las actividades de las oficinas que dirigen, y tienen asimismo el control administrativo del personal de la oficina. Para los representantes regionales que opten por ejercerlo, ello puede otorgarles una influencia considerable sobre los planes de trabajo del personal (especialmente los viajes) y la utilización de los recursos no humanos, pero no sobre la programación; y
- d) el citado principio relativo al apoyo al Programa de Campo y al apoyo técnico directo a los países por parte del personal de la FAO establece que se debería poder disponer de servicios de máxima calidad en la medida de lo posible en el lugar más cercano a donde éstos se precisen. Con ello se pretende colocar a las oficinas descentralizadas en primera línea para la realización de dichas actividades. Sin embargo, dado que las principales dependencias técnicas para la formulación y el apoyo técnico al Programa de Campo están ubicadas en la Sede, ello implica que la decisión sobre la procedencia del apoyo técnico incumbe en primer lugar a la Sede.

## *6.2 Funciones de las Direcciones de Asistencia para las Políticas, Inversiones y Operaciones*

### **6.2.1 Las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas y la Dirección de Asistencia para las Políticas (TCA)**

152. **Subdirecciones de Asistencia para las Políticas:** Una de las principales características de la descentralización de 1994-95 fue el establecimiento de Subdirecciones de Asistencia para las Políticas en cada oficina regional, y la incorporación de oficiales de asistencia para las políticas también en las oficinas subregionales. El equipo de evaluación examinó la labor de las Subdirecciones y su relación con los servicios prestados por la Sede a través de su nueva dirección correspondiente, la Dirección de Asistencia para las Políticas (TCA). De los evaluadores se desprende que el establecimiento de una dirección totalmente nueva fruto de la fusión de las dependencias de asistencia para las políticas del Departamento Económico Social y de la integración de los oficiales de programas del antiguo Departamento de Desarrollo había generado inevitablemente algunas dificultades pero que respecta a las competencias exigidas del personal, los efectos sobre la moral, etc.

153. Del examen de los resultados de las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas realizado en la evaluación se desprende que se han producido varios cambios en las expectativas relativas a la labor que deben realizar las subdirecciones, en particular por lo que respecta a las políticas, la realización de exámenes sectoriales y de resúmenes informativos por países (estos últimos principalmente para uso interno de la FAO) y los aspectos de la elaboración del programa de campo, incluida la preparación de programas por países, la asistencia a los FAOR en la elaboración de proyectos, la movilización de recursos y el seguimiento de la cartera de proyectos de campo.

154. El **Equipo de evaluación concluyó** que era necesario clasificar en cierta medida las expectativas subyacentes respecto de la función que las Subdirecciones de Asistencia para las

Políticas desempeñan en la elaboración de los programas de campo. Ha quedado claro que los FAOR desempeñan una función rectora en los países y hasta cierto punto se ha tenido la esperanza de que las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas ayudarían a obtener fondos de los donantes. Con su creciente descentralización, los donantes toman decisiones en el plano nacional, en sus capitales, o en ambos niveles. Pueden disponer de oficinas regionales pero sus regiones no se corresponden con las de la FAO. Por consiguiente, el papel que puede desempeñar el personal de las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas no difiere del de otros oficiales técnicos y es más bien limitado, excepto cuando visitan un país.

155. En los programas de campo de los países en desarrollo, los FAOR precisan asistencia por parte de la totalidad del grupo de apoyo técnico regional y en este ámbito la función de las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas puede contribuir a aportar una perspectiva estratégica y a ayudar a diseñar las intervenciones específicas en materia de políticas o estrategias. Asimismo, es poco probable que la idea, que también parece común a veces, según la cual las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas pueden elaborar programas a nivel nacional que se presentarían posteriormente a los donantes para su financiación, sea muy efectiva. Las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas, junto con el resto del equipo técnico de la región, podrían prestar una asistencia muy útil a los FAOR para la elaboración de los marcos prioritarios nacionales examinados anteriormente. Sin embargo, es necesario recordar que puede existir un conflicto de intereses entre la prestación de un apoyo neutro en materia de políticas a un país y el intento de promover un papel permanente de la FAO en los proyectos<sup>17</sup>.

156. En las oficinas regionales, existía cierta ambigüedad respecto de las funciones respectivas de los oficiales de las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas y las del escaso personal de la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo (ESA) y de la Dirección de Productos Básicos y Comercio (ESC). Actualmente existe una tendencia a contratar personal con conocimientos de políticas subsectoriales en las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas (p. ej. ordenación de aguas). El equipo de evaluación determinó la necesidad de conocimientos sobre estrategias subsectoriales, pero considera necesario situarlas en el contexto del equipo de apoyo técnico regional en conjunto y que podrían producirse otros solapamientos con las funciones de los oficiales contratados por otros departamentos técnicos, como los de Agricultura y Desarrollo Sostenible.

157. La evaluación **concluye** que la gestión de las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas al margen de los demás oficiales técnicos de las oficinas regionales puede contribuir a la duplicación de funciones y a una falta de integración en la respuesta de la oficina a las necesidades nacionales de apoyo técnico.

158. **La Dirección de Asistencia para las Políticas (TCA) en Roma**, por medio de su Servicio de Coordinación de Políticas (TCAR), presta, como principal función, un servicio de intercambio de información y de coordinación a las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas. Constituye el eje central en la elaboración de resúmenes informativos sobre los países para la gestión de la FAO. Asimismo, consulta a los departamentos técnicos, en particular al Departamento Económico y Social (ES), para servir de interfaz con la labor de las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas. En opinión del personal regional, transmitida al equipo de evaluación, la utilidad de esta función de intercambio de información es limitada. El Servicio de Apoyo para Políticas Agrarias (TCAS) se basa en la labor normativa que aplica a los países, elaborando material de capacitación e información sobre determinados aspectos de las políticas. La capacitación del personal de los países en desarrollo se lleva a cabo en cooperación con las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas. También elabora sus propios estudios para la formulación y adaptación de políticas. Hasta la fecha, este cometido se ha realizado en gran

---

<sup>17</sup> Véase asimismo la evaluación de la asistencia en materia de políticas de la FAO (Cooperación con los Estados Miembros en la formulación de políticas nacionales (1994-99), con particular atención al PCT de la FAO), doc. PC 85/4.

medida recurriendo al ES, pero se pretende reforzar esta tendencia. Se acoge con gran satisfacción la decisión de crear un grupo de acción interdepartamental en la FAO sobre asistencia para las políticas. El personal directivo de la TCA desea que se adopte un método en el que se refuerce el trabajo en red con las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas que permita transferir experiencia a las regiones. Además, al personal de ambos servicios ha complementado los recursos de las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas para los estudios nacionales y regionales, en particular por lo que respecta a las peticiones de trabajo urgente.

159. Si el TCA logra un mayor trabajo en red, podrá reducirse una parte de la actual labor central de intercambio de información; por consiguiente, el equipo de evaluación apoyó esta idea.

160. Cabe revisar el reparto de trabajo entre el TCAS y la ESA, la ESC y la Dirección de Desarrollo Rural (SDA) relativo a la elaboración de estudios y material de capacitación. Sin embargo, la evaluación **concluye** que es necesario aumentar considerablemente la función de producción de resúmenes informativos de fácil lectura sobre estrategias y políticas, derivados de la labor normativa de la FAO, pero también en otros campos, y que el papel del TCAS es positivo a este respecto. Dichos resúmenes informativos deberían tratar cuestiones sectoriales y subsectoriales así como la interfaz sector-macro, y deberían dirigirse no sólo a los oficiales de políticas sino a todo el personal de apoyo técnico, en particular a los FAOR.

161. Actualmente, la TCA proporciona de hecho un personal de políticas que se puede utilizar con carácter flexible en todo el mundo en apoyo a las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas cuando sea necesario. Con ello se pretende una utilización más flexible del personal en las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas en los continentes, lo cual puede resultar difícil sin embargo, especialmente si el trabajo se programa más en función de la demanda en la región. **Por consiguiente, podría ser beneficioso que el personal de la TCA en Roma (o de la TCI, que también realiza actividades en ámbito de las políticas) continúe una parte de la labor de apoyo a las políticas, y que dicho personal siga viajando a las regiones en la medida que sea necesario. El equipo de evaluación concluyó que existe un cierto margen, aunque limitado, para el traslado de personal del TCAR y el TCAS a las regiones.**

### **6.2.2 Subdirecciones de Operaciones en las oficinas regionales**

162. La función de las Subdirecciones de las Operaciones en las oficinas regionales no está clara. En algunas de las oficinas, han desempeñado una valiosa función de help-desk para los FAOR, han impartido algo de formación y han elaborado notas de orientación. La evaluación coincidió con las conclusiones del examen interno de la FAO sobre la descentralización del Programa de Campo en Asia, según las cuales en cada oficina regional se debería encargar a pequeños grupos de apoyo al programa de campo, integrados por oficiales de operaciones, la supervisión y el seguimiento de las carteras junto con los FAOR, así como el desempeño de funciones de supervisión y help-desk. Se ha pedido asimismo a los grupos de asistencia para las políticas que supervisen la cartera de proyectos, lo cual constituye una división en las responsabilidades y aptitudes del personal que, en opinión del equipo de evaluación, no estaba funcionando bien. Es posible que en algunas regiones la transferencia de esta función justifique el traslado de un puesto de la Subdirección de Asistencia para las Políticas a la de Operaciones (en la que algunos de los titulares con experiencia en programas son adecuados para este tipo de trabajo). Por consiguiente, **la evaluación coincide** con el Comité del Programa de Campo de la FAO en que debería establecerse una Dependencia de Programa de Campo en cada oficina regional. Esta clarificación de funciones también podría tener repercusiones para la organización de la TCA y la TCO en la Sede.

### **6.2.3 Potencial limitado de descentralización de la Dirección del Centro de Inversiones (TCI)**

163. La TCI ha tenido funcionarios que han trabajado como oficiales de enlace con el Banco Mundial en Washington y el Banco Asiático de Desarrollo, así como un funcionario adscrito a la SAFR (África austral y oriental). El equipo de evaluación examinó junto con el Banco Mundial y el FIDA en su Sede, y con sus oficinas en los países y las de otros IFI, el valor de estos oficiales

de enlace, que consideraron limitado, en parte por las competencias de las personas y por su falta de conocimiento de la FAO en general y de lo que ofrecía. Por lo que respecta a una mayor descentralización del personal de la TCI a nivel nacional o regional, las IFI consideraron que sería negativa. Consideraron más fácil interactuar con equipos centrales y que el personal de la TCI tendría el mismo valor si se limitara a un país o región, o si se asociara a la oficina de una u otra IFI a nivel nacional. En resumidas cuentas, todas las personas entrevistadas se manifestaron en contra de una mayor descentralización de la TCI.

### 6.3 *Cuestiones relativas al apoyo técnico adecuado a los países*<sup>18</sup>

#### 6.3.1 *Puntos de vista de los países y los FAOR*

164. Entre los FAOR hubo una gran diversidad de opiniones por lo que respecta a la disponibilidad de apoyo por parte de las oficinas regionales y subregionales. En conjunto, el 53 por ciento indicó que la rapidez de respuesta no había variado considerablemente desde la descentralización, mientras que el 34 por ciento consideró que había mejorado. El 65 por ciento señaló que no se habían producido cambios significativos por lo que respecta a la calidad. Las dos regiones en las que la mayor proporción de FAOR señalaron una disminución de la rapidez de las respuestas fueron África (19 por ciento) y América Latina (18 por ciento). Se preguntó igualmente a los FAOR si preferían apoyo técnico de la Sede o de la oficina regional. En el Cercano Oriente, se manifestó una fuerte preferencia a favor de la Sede (63 por ciento). En África, el 70 por ciento no expresó una preferencia marcada, si bien el 22 por ciento afirmó preferir la Sede. En Asia y América Latina, la preferencia se decantó a favor de las oficinas regionales. En conjunto, el 23 por ciento de los FAOR consideró que la obtención de apoyo técnico adecuado constituía un muy importante problema y el 46 por ciento estimó que era un problema importante.

165. En resumen, las conclusiones de los cuestionarios y la información obtenida mediante las visitas a los países reflejan un nivel de satisfacción razonable en general por lo que respecta a los FAOR y los gobiernos del sudeste asiático, China, Sudamérica y el Caribe. El Pacífico Sur constituía un caso especial, al carecer de FAOR, pero la misión visitadora consideró que los servicios eran buenos; sin embargo, las islas muy pequeñas reciben escasas visitas, al igual que Papua Nueva Guinea. El nivel de insatisfacción respecto a los servicios técnicos de la FAO fue alto en África, incluso en los países muy cercanos a oficinas regionales y subregionales (ocho países visitados). Los FAOR recalcaron con insistencia que no habían obtenido los servicios que necesitaban de las oficinas regionales y subregionales y que apenas habían visto a su personal. El nivel de satisfacción también fue limitado en Asia Central y, en menor medida, América Central, por lo que respecta a los FAOR. En la mayor parte de los países de la CEI, que carecen de FAOR, y en particular los de Asia Central, la atención recibida fue limitada.

#### 6.3.2 *Volumen de apoyo técnico disponible en las oficinas regionales y subregionales*

166. Además de los efectivos reales disponibles (que han aumentado en un 65 por ciento desde la descentralización de 1994-95), un gran número de factores determinan el volumen real de los servicios de asistencia directa prestados a los países y al Programa de Campo por las oficinas regionales y subregionales. Por lo que respecta a los efectivos técnicos y de políticas disponibles en las regiones, las proporciones en términos de número por país son más o menos uniformes en África, Asia, el Cercano Oriente y América Latina, y varían entre el 1,2 y el 1,4 por país. Esta proporción es muy inferior en el Caribe y el Pacífico debido al gran número de países pequeños en dichas regiones (0,6 y 0,4 respectivamente). Por lo que hace a la proporción respecto a la población agrícola, la cifra es muy inferior en Asia, y relativamente alta en los pequeños Estados insulares. En Europa y la CEI dichas cifras son bajas sea cual sea la base que se tome para el cálculo.

---

<sup>18</sup> Salvo indicación en contrario, el examen de este epígrafe del informe afecta por igual al personal técnico de los cinco principales departamentos técnicos de la FAO (AG, ES, FI, FO, SD) y al personal de las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas.

167. El personal técnico regional señala a menudo que sólo dispone de fondos suficientes con cargo al Programa Ordinario para uno o dos viajes al año, lo cual implica claramente que dicho personal no puede trabajar eficazmente. Así se refleja en el cuadro 5. Como promedio, la asignación para viajes por puesto es de 10 600 dólares EE.UU. (cifra que permite realizar de dos a cuatro viajes al año). En términos generales, la cuantía más baja en Europa (REU) permite organizar aproximadamente un viaje, mientras la máxima en el Pacífico (SAPA) permite realizar dos o tres viajes (habida cuenta de las distancias). Así, el número de viajes efectivamente realizados con cargo al Presupuesto Ordinario para prestar apoyo técnico y asesoramiento a nivel nacional es muy bajo, teniendo en cuenta que dicha asignación también se utiliza para sufragar los gastos de los viajes para asistir a reuniones y con fines de capacitación (que representan una parte importante de las misiones). Los recursos no humanos tienen una cierta fungibilidad que puede permitir mayores viajes. Si embargo, tales transferencias se realizarían en detrimento de las reuniones, la capacitación, etc. Si se produce déficit en las oficinas regionales, sólo se puede cubrir mediante recortes adicionales de los recursos no humanos.

<b>Cuadro 5: Asignación media anual por oficina para viajes del personal técnico y de políticas</b>			
<b>Oficina Regional/Subregional</b>	<b>Dólares EE.UU. (miles)</b>	<b>Oficina Regional/Subregional</b>	<b>Dólares EE.UU. (miles)</b>
RAF	14	SLAC	13
SAFR	14	RNE	10
RAP	13	SNEA	9
SAPA	19	REU	7
RLC	12	SEUR	13

168. El personal también viaja con cargo al presupuesto de los proyectos. Para cada proyecto de la FAO, se nombra una dependencia técnica principal de apoyo. Dicha dependencia está ubicada en la Sede y, si bien a veces puede hacer recaer el cargo de oficial técnico principal en su oficial regional, a menudo no es así. Los oficiales regionales se quejan de que los oficiales de la Sede realizan una parte desproporcionada de los viajes de apoyo a los proyectos, lo cual impide a los oficiales regionales combinar otras actividades de apoyo a los países con viajes para los proyectos, adquirir conocimientos sobre los países y obtener los ingresos derivados de la cesión. Asimismo, señalan que generalmente los viajes del personal regional son más baratos.

169. De conformidad con las orientaciones dadas a las oficinas regionales, el personal técnico debería dedicar como mínimo el 50 por ciento de su tiempo a actividades de apoyo directo. En la encuesta de medición del trabajo, el personal regional indica que dedica más de la mitad de su tiempo al apoyo directo. Sin embargo, a pesar de los datos señalados por el personal en la encuesta de medición de trabajo, parece que esta cifra varía considerablemente según las oficinas y los distintos miembros del personal, al igual que la necesidad real de la región de una mayor labor normativa. También revisten importancia las instrucciones dadas por la Sede a los distintos oficiales regionales para la realización de trabajos normativos como parte de programas mundiales, y el interés de las distintas oficinas en el apoyo directo a los países o a la labor normativa. Más del 70 por ciento del personal técnico regional indicó en sus respuestas a los cuestionarios que debería participar más en la prestación de asesoramiento directo y de apoyo a los países en materia de proyectos. El 71 por ciento afirmó asimismo que debería dedicar menos tiempo a actividades normativas mundiales del Programa Ordinario. Si bien por un lado los representantes regionales y el personal técnico señalan que las exigencias de la Sede respecto a los oficiales pueden limitar el tiempo de que disponen para el apoyo directo a los países, por otro lado la Sede lamenta a veces que los oficiales regionales puedan dedicar muy poco tiempo a su labor normativa programada debido a las peticiones especiales de los representantes regionales (la mayoría en las respuestas a los cuestionarios).

### 6.3.3 *Visitas del personal regional a los países*

170. **Balance de la distribución de las visitas a los países:** Existe una concentración desproporcionada de las visitas a los países en un número reducido de países en todos los grupos de países, excepto para el sur de América Latina, donde el problema es menor. En cada uno de los grupos de países, el 25 por ciento de los países más visitados recibe más de la mitad de las visitas y del tiempo total de viaje oficial de los oficiales regionales. Entre los 10 países más visitados figuran aquellos que están bien comunicados, tienen ingresos medios en general y ocupan una posición central a nivel regional para la celebración de conferencias, reuniones y talleres. El 25 por ciento de los países menos visitados no recibieron ninguna visita en la CEI, y en América Central sólo recibieron el 1 por ciento del total de visitas; en Asia y África dicha cifra fue del 4 por ciento. Entre las razones que justifican la ausencia o gran escasez de visitas a los países en 2003 figuran las emergencias o las dificultades para obtener visados, aunque dichos casos fueron poco comunes en general.

171. **Tiempo dedicado al viaje a los países:** Casi el 60 por ciento del personal regional invierte más de 60 días civiles al año en viajes, y el 33 por ciento del total viaja durante más de 90 días. **Habida cuenta de la evaluación,** sería deseable que el personal regional dedicara como mínimo 100 días civiles al año a viajes para prestar servicios directamente a los países. Los oficiales que más viajan lo hacen en Asia (RAP) y el Pacífico (SAPA). Las cifras correspondientes a América Latina reflejan la mayor diferencia: el 50 por ciento del personal viaja durante menos de 30 días. En Europa, las cifras de la oficina subregional (SEUR) muestran que un tercio del personal viaja menos de 10 días al año.

<b>Cuadro 6: Número de días invertidos en viajes oficiales al año por el personal regional técnico y de políticas</b>			
Región/Subregión	Porcentaje del personal que dedicó días a viajes oficiales en 2002		
	Menos de 30 días	31-60 días	Más de 60 días
África (RAF y SAFR)	4%	36%	60%
Asia (RAP)	14%	7%	79%
Pacífico (SAPA)	0%	25%	75%
Europa (REU y SEUR)	29%	14%	57%
América Latina y el Caribe (RLC)	50%	17%	33%
Caribe (SLAC)	0%	60%	40%
Cercano Oriente (RNE y SNEA)	17%	33%	50%
Total	12%	26%	58%

172. Uno de los factores que facilitan la prestación de servicios técnicos a los países y determinan su volumen es la centralidad de la ubicación geográfica de la oficina en la zona, pero todavía más importante es la disponibilidad de comunicaciones óptimas por vía aérea. Así, Bangkok está bien situada, especialmente para el sudeste asiático, constituyendo un nudo de comunicaciones aéreas para la zona, al igual que El Cairo por lo que respecta a la mayor parte de Oriente Medio. Los viajes en África plantean problemas particulares, al igual que en la CIE.

### 6.3.4 Oferta y demanda de trabajo en los países a cargo del personal técnico regional

173. Los FAOR desean obtener apoyo técnico directo y asistencia para la elaboración y ejecución de los programas de campo. Prácticamente todos los Estados Miembros en desarrollo manifestaron en respuesta a los cuestionarios su deseo de que se otorgara más autoridad a los FAOR para obtener insumos técnicos a corto plazo del personal de la FAO. La participación de donantes en proyectos de campo de la FAO en los países es fruto habitualmente de un proceso de asociación y diálogo a nivel nacional desde el mismo momento en que se concibe la idea. Por ello, los FAOR deben disponer de los medios necesarios para la elaboración de programas de campo en los países mediante apoyo técnico en forma de visitas recurrentes relativamente cortas que serían muy útiles, tal como los FAOR y los Estados Miembros indicaron en sus respuestas al cuestionario. El diálogo relativo a las políticas y estrategias también requiere un apoyo permanente.

<b>Cuadro 7: Distribución del tiempo del personal regional técnico y de políticas cuando realiza viajes oficiales</b>	<b>Porcentaje del tiempo total durante viajes oficiales</b>
Apoyo a proyectos (nacionales y regionales)	36%
Elaboración de proyectos y programas	19%
<b>Total Programa de Campo</b>	<b>55%</b>
<b>Apoyo a los países a nivel técnico y de políticas</b> (independiente de los proyectos)	<b>11%</b>
Asistencia a reuniones y talleres	16%
Apoyo a la labor normativa del Programa Ordinario (al margen de las reuniones) y otras actividades	18%
<b>Total labor normativa</b>	<b>34%</b>
Total general	100%
Fuente: Cuestionarios cumplimentados por el personal	

174. De las respuestas del personal a los cuestionarios se desprende que más de la mitad del tiempo de los viajes oficiales del personal técnico regional se dedica al Programa de Campo. Dicha proporción es considerablemente mayor para América Latina (RLC), pero muy inferior para el Caribe (SLAC). Para el Cercano Oriente (RNE), la asistencia a reuniones y talleres de capacitación es casi tan importante como la elaboración de proyectos y programas. Las actividades normativas absorben el 34 por ciento del tiempo de viaje. Sin embargo, un análisis de los datos relativos a los viajes efectivos realizados por el equipo de evaluación revela que la asistencia a reuniones representa una parte del tiempo total muy superior a la que se refleja en el cuadro 7. Ambas fuentes de datos reflejan la pequeña proporción de tiempo que se dedica durante los viajes oficiales al apoyo directo a los países en el ámbito de la labor técnica y de políticas al margen de los proyectos. Ello corrobora las declaraciones de los FAOR al equipo de evaluación, según las cuales obtienen muy escaso apoyo directo en respuesta a sus peticiones, salvo que ésta se pueda financiar mediante un proyecto de campo que también reembolse los gastos de personal.

175. El estudio de medición del trabajo de la FAO indica que el personal técnico regional dedica el 57 por ciento de su tiempo al apoyo a proyectos y sólo el 8 por ciento al apoyo directo a los países no relacionados con proyectos. La RLC da cuenta de un 71 por ciento del tiempo dedicado a proyectos y de sólo un 4 por ciento al apoyo directo; sin embargo, la respuesta de las demás oficinas es relativamente uniforme, registrándose cifras ligeramente superiores a la media en la Oficina Regional para África (RAF) y la SAFR tanto para el apoyo directo como a proyectos.

176. Se **concluyó** que los FAOR y los países tenían un peso relativamente escaso a la hora de determinar la prestación de servicios técnicos a cargo del personal técnico regional. Los FAOR piden a las dependencias técnicas de la Sede y a los representantes regionales que utilicen personal para que dedique su tiempo y escasos recursos a responder a las necesidades directas de los países aunque estos tengan su propio programa de trabajo. En el Programa de Campo, existe la posibilidad de disponer de algunos recursos y de que se reembolsen en los gastos de personal, pero los evaluadores concluyen que el apoyo directo a los países al margen del Programa de Campo está más impulsado por la oferta que por la demanda y que no existen incentivos financieros importantes o sustanciales para la prestación de apoyo técnico que no depende del Programa Ordinario.

### **6.3.5 Conjunto de conocimientos disponibles**

177. Una combinación de factores ha permitido disponer del personal técnico necesario en las regiones con conocimientos sobre los distintos aspectos de la cuestión, entre los que cabe destacar:

- a) un estudio de las necesidades de los países en materia de disciplinas cuando se llevó a cabo la descentralización de 1994-95;
- b) la opinión del Director General y del personal superior sobre las necesidades, formada a raíz de sus visitas a los países; las evaluaciones de los representantes regionales y subregionales; los puntos de vista de las conferencias regionales;
- c) un factor histórico, dado que en las oficinas regionales ya existían puestos en 1994-95, que en general se han mantenido;
- d) las evaluaciones de los administradores de los programas técnicos y su disposición a colocar personal en las regiones. Con excepciones notables, han sido muy reacios a ello (lo cual admite la mayoría, citando la necesidad de una masa crítica en la Sede, la dificultad de supervisar adecuadamente a los oficiales destacados, y las posibilidades de prestar servicios técnicos directamente desde la Sede); y
- e) la importante decisión general al principio del proceso de descentralización de colocar oficiales de políticas y en las nuevas Subdirecciones de Asistencia para las Políticas en las oficinas regionales.

178. Los oficiales técnicos de las oficinas regionales y subregionales son nombrados por la Sede a la que presentan informes, a nivel de servicio o dirección y, en el caso de algunos oficiales forestales, a nivel de departamento. De **la evaluación** se desprende que, dado que los funcionarios son remunerados con cargo a las entidades de programa de sus respectivas dependencias técnicas, dichas dependencias esperan de ellos que trabajen en su ámbito de especialización temática y con arreglo a sus funciones el personal debe limitarse a trabajar como oficial destacado de un servicio o dirección de la Sede. Por consiguiente, la especialización del personal no siempre responde a la exigencia de una respuesta técnica de primera línea que debería poder tener en cuenta factores estratégicos y de políticas más amplios, en consonancia con la creciente demanda de los países de insumos a nivel de políticas. También existe una demanda de personal polifacético que pueda abarcar una amplia gama de cuestiones dentro de un ámbito técnico relativamente amplio (por ejemplo, ganadería, pesca y silvicultura), y de determinar la necesidad de conocimientos especializados, en su caso. El equipo de evaluación observó que, a veces, las personas pueden ajustarse al perfil exigido, pero que, sin embargo, las funciones de su puesto son tales que les limitan al ámbito específico de su dependencia.

### **6.3.6 Carácter multidisciplinar del apoyo directo a los países y la labor normativa**

179. Los oficiales técnicos de las regiones responden ante dependencias concretas de la Sede. En las oficinas regionales, normalmente existe un oficial superior encargado de la coordinación del personal procedente de un departamento de la Sede, pero carece de autoridad directa sobre sus colegas a nivel regional procedentes de dicho departamento. Los departamentos técnicos consultan a los representantes regionales en distintos grados respecto a los programas de los oficiales técnicos, aunque también carecen de autoridad oficial sobre su trabajo.

180. Las oficinas regionales han establecido grupos de acción sobre los países en Europa, Asia, África y el Cercano Oriente, aunque dichos grupos de acción sólo son realmente operativos cuando se lleva a cabo una misión o visita específica y en general no parece que operen a nivel estratégico. En América Latina y el Caribe, se han establecido grupos para cada agrupación de países y los países que las integran. En América Latina, se celebraron seminarios en la oficina regional con el gobierno y otros representantes de los países concernidos, a raíz de los cambios gubernamentales para preparar una serie de estrategias nacionales. En Asia, y en cierta medida en África, se han debatido los enfoques de los países con los FAOR en la oficina regional.

181. Los **evaluadores determinaron** que en las pequeñas oficinas subregionales, en América Latina y en cierta medida en Asia, los representantes regionales/subregionales lograron reunir personal para realizar exámenes multidisciplinarios sobre cuestiones nacionales y organizar algunas misiones interdisciplinarias. Se señaló que dicha colaboración no incluía la labor normativa y que la mayor parte de la labor de ámbito nacional fue realizada por oficiales. En algunos casos, los oficiales enfrentan a la Sede con el representante regional para poder elegir el trabajo que desean hacer o limitar su cantidad. A pesar de la conclusión de la evaluación, según la cual la mayor parte de las necesidades normativas regionales y una gran parte de la necesidad de trabajo directo en los países es multidisciplinar, las pautas organizativas de la FAO para la presentación de informes y las atribuciones del personal técnico regional no facilitan la acción multidisciplinar.

182. Por último, y quizás sea lo más importante, la combinación de disciplinas técnicas cubiertas es el resultado de los factores examinados anteriormente y no se basa íntegramente en las necesidades y la demanda.

### **6.3.7 Función de los representantes regionales**

183. Los FAOR han indicado a menudo al equipo de evaluación que considerarían muy útil disponer del apoyo de un oficial superior en las fases críticas de los debates sobre los programas o las políticas, incluida la función, que puede ser importante, de obtención de fondos de los donantes. Manifestaron su deseo de obtener apoyo a nivel superior para promover los principales mensajes de la Organización, si bien en general dicho apoyo no estaba disponible. Asimismo, los FAOR afirmaron que considerarían útil mantener un diálogo sobre los problemas que afectan a países semejantes en la región y que el representante regional sería su mejor coordinador. Generalmente los representantes regionales/subregionales no viajan mucho por la región. Su presupuesto es limitado y les resulta difícil obtener autorización de la Sede para realizar visitas que les ayuden a familiarizarse con la misma. Por consiguiente, el conocimiento que los representantes regionales tienen de los países de sus regiones y sus posibilidades de debatir cuestiones relativas a las políticas con los ministros son limitados. No suelen tener una relación estrecha de trabajo con los FAOR, lo cual limita su conocimiento de las necesidades, incluidas las necesidades de apoyo técnico. Un representante regional indicó al equipo de evaluación que no podía viajar a los países pero que podía pagar el desplazamiento de los ministros y los FAOR a la oficina regional. Autorizaba el viaje de grupos de personas, de los países a la oficina regional, lo cual suponía un gasto considerable, en vez de visitar él mismo los países.

184. Los representantes regionales tampoco visitan la Sede con gran frecuencia ni asisten por lo general a las reuniones de los órganos rectores de la FAO. Ello sería importante pues permitiría celebrar debates cara a cara y un conocimiento mutuo sobre las prioridades de los programas regionales y en materia de organización entre el personal superior de la Sede y los representantes. También sería importante para que los representantes tuvieran un conocimiento más amplio del contexto de la FAO y para garantizar la unidad y coherencia de la Organización, que se ve reducida a veces por su relativo aislamiento.

185. Los **evaluadores concluyeron** que los representantes regionales y subregionales están infrautilizados por lo que respecta al apoyo a los países y a la elaboración de un programa de la FAO que responda a las necesidades de la región. La unidad de la Organización, así como la

pertinencia y la eficacia que sus programas en conjunto, se beneficiarían de su integración más estrecha en la Organización<sup>19</sup>.

### **6.3.8 Conclusiones: Garantizar y reforzar la convergencia entre el apoyo y las necesidades técnicas regionales de la FAO**

186. Actualmente es necesario mejorar la convergencia entre el personal regional y las necesidades de apoyo técnico de los países. Si bien existen grandes diferencias entre las regiones, algunas características son comunes, incluida la necesidad de más conocimientos previos orientados hacia las políticas y las estrategias así como de personal superior que conozca bien su sector/subsector, tenga una visión estratégica del mismo y pueda determinar las necesidades de mayores conocimientos especializados, en caso necesario. **Los evaluadores concluyeron** que, en resumen, existía una utilización subóptima de los recursos disponibles y que las actuales medidas para la provisión de personal técnico en las regiones presentaban los siguientes problemas que era necesario resolver:

- a) necesidad de un mejor equilibrio entre los perfiles del personal y las necesidades de la región en materia de labor normativa y de los países por lo que respecta a la asistencia directa;
- b) necesidad de incrementar la capacidad de respuesta multidisciplinar;
- c) la respuesta debe ajustarse más a la demanda y basarse en un plan de trabajo que establezca prioridades;
- d) los oficiales técnicos deben poder viajar más fácilmente, disponer de más recursos para viajar y pasar una parte mayor de su tiempo en los países;
- e) los representantes regionales deben poder realizar amplios desplazamientos por la región.

187. En la evaluación se hace notar que, con semejante limitación de recursos no caben soluciones ideales a este conjunto de problemas, pero se formulan las siguientes recomendaciones para una utilización más eficaz de los recursos disponibles y reforzar la respuesta dada a los países.

**Recomendación 8** (aplicable para 2007): Los puestos de las oficinas regionales y subregionales que sean plenamente necesarios para la labor normativa con base en la Sede, tales como la prestación de servicios a los órganos de pesca, deberían estar cubiertos por personal técnico destacado que trabaje exclusivamente bajo la dirección de sus dependencias técnicas. Las asignaciones presupuestarias de dicho personal también serían retenidas por las dependencias técnicas de la Sede. A efectos de planificación del presupuesto, se debería trasladar al resto del personal técnico de las regiones (la gran mayoría) los programas de la Organización con base en la Sede a programas regionales. Ello permitiría una planificación de los puestos sobre la base de un análisis general de las necesidades de la región y la labor normativa a nivel mundial. Una vez determinada la composición de la plantilla para cada bienio, una parte de este presupuesto se debería poner a disposición de los programas técnicos con el fin de utilizar oficiales regionales para esta labor normativa mundial. También se podría estudiar la posibilidad de retener a tal fin la asignación en las direcciones técnicas. El resto de la asignación presupuestaria debería corresponder al representante regional.

La responsabilidad última de definir y supervisar los programas de trabajo del personal encargado de la labor normativa regional y de apoyo a los países debería incumbir al representante regional.

<sup>19</sup> En su informe de 2002, la DCI escribió lo siguiente: “Las limitaciones en la autoridad delegada a los representantes regionales, así como el uso de una terminología confusa y contradictoria en el documento interno principal en el que se describen sus responsabilidades, han mermado su capacidad de desempeñar eficazmente sus cometidos. En consecuencia, la descentralización de las actividades de la Organización se ha limitado de hecho a sus aspectos operativos y, en algunos casos, administrativos, mientras que las decisiones normativas continúan fuertemente centralizadas en la Sede, DCI, ídem.

188. Al formular esta recomendación, los responsables de la evaluación son conscientes de que, en el seno de la Secretaría de la FAO, puede tratarse de la recomendación más controvertida de su informe. El personal de las dependencias técnicas de la Sede y los representantes regionales tienen puntos de vista diametralmente opuestos. En sus respuestas a los cuestionarios, el personal técnico superior de la Sede se manifestaba a favor de un menor papel para los representantes regionales y subregionales que el que tienen actualmente a la hora de determinar los programas de trabajo. Más del 60 por ciento del personal superior de la Sede encuestado desea mantener el actual equilibrio en la adopción de decisiones sobre los puestos de las oficinas regionales, así como la selección y el nombramiento del personal. Por otro lado, los oficiales técnicos regionales consideran que se les debería encomendar la dirección general de la labor en sus regiones/subregiones (78 por ciento), y la dirección para el apoyo a los países con asesoramiento directo (82 por ciento) y la dirección para el apoyo a proyectos de campo nacionales (88 por ciento). Por lo contrario, el personal técnico superior de la Sede si bien por una mayoría inferior (60 por ciento), considera que debería conservar la dirección general de la labor a nivel de los países.

189. El equipo de evaluación concluyó que la modificación propuesta en la recomendación 8 era uno de los varios cambios necesarios para que la descentralización de la FAO permita dar la respuesta técnica prevista a las necesidades regionales y de los países, en vez de obedecer principalmente a la agenda normativa mundial, de igual importancia. Reforzaría la unidad de propósito en las oficinas regionales así como el espíritu de equipo y la labor interdisciplinaria.

190. Sin embargo, este cambio también puede tener efectos negativos, incluida una reducción del sentido de compromiso para con el personal regional y los programas regionales por parte de las dependencias técnicas de la Sede. La adaptación de la descripción de los puestos para incluir mayores conocimientos del sector, examinada anteriormente, implicaría que los oficiales mantendrían una relación técnica con un departamento de la Sede en su conjunto o con una dirección, y no normalmente con un servicio, lo cual podría reducir quizás el sentimiento de identificación y pertenencia directa. **Los evaluadores consideraron** que este sentido del compromiso era variable. En las oficinas regionales, una gran parte del personal técnico manifestó un sentimiento de desvinculación respecto de su dependencia en Roma. Al responder a las encuestas, el 66 por ciento de los oficiales técnicos regionales consideraron que la valoración de su función y trabajo por la Sede constituía un problema considerable, en particular en África y el Cercano Oriente. En la Sede, el 45 por ciento de los miembros del personal técnico superior consideraron que el carácter limitado de las oportunidades de intercambio con los colegas técnicos en la región representaba un gran problema.

**Recomendación 9** (aplicable para 2007 paralelamente a la recomendación 8): Para compensar los riesgos generados por los ajustes propuestos a las pautas de presupuestación, programación y presentación de informes para los oficiales técnicos regionales y subregionales; se recomienda llevar a cabo los siguientes cambios complementarios (algunos de los cuales también son objeto de recomendaciones aparte en otras secciones del informe):

- a) las dependencias técnicas de la Sede deberían conservar un papel significativo en la selección y evaluación de la eficacia técnica del personal regional. La evaluación de la eficacia incluiría el seguimiento por la Sede de la calidad técnica de los productos;
- b) los departamentos de la Sede deberían seguir participando en el establecimiento de los programas de trabajo regionales, incluido el apoyo técnico a los países en los que los oficiales de la Sede también deberían participar;
- c) las visitas de oficiales técnicos a la Sede con fines de intercambio (aspecto que ha sido reforzado por todos los departamentos y que funciona bien en varios de éstos) deberían ser la norma y tener carácter anual;
- d) debería instituirse una política de rotación entre la Sede y las regiones;

- e) dado que en muchos casos los oficiales regionales dejarán de depender directamente de una dependencia determinada (podrán ser más interdisciplinarios), cada oficial técnico regional debería tener asignado un oficial de contacto en la Sede y un grupo de apoyo técnico más amplio de oficiales designados a tal efecto. Dicho grupo debería prestar apoyo, pero también efectuar un seguimiento de la calidad técnica del trabajo y debería ser consultado sobre los principales productos técnicos;
- f) las dependencias de la Sede podrán, cuando proceda, desempeñar la función rectora para las entidades de programas normativos regionales o los principales productos, en un empeño que siempre deberá ser conjunto;
- g) los representantes regionales, que participarían plenamente en la programación y la planificación del trabajo, deberían presentar informes sobre el respeto por la oficina y su personal de las prioridades en materia de organización.

191. El apoyo del personal técnico regional a los países debería responder en gran medida a la demanda, más que a la oferta, siendo responsable el representante regional en última instancia de la gestión de un programa de trabajo basado en la demanda. Actualmente, los FAOR no disponen de recursos al margen de los proyectos para pagar los servicios del personal de la FAO y **el PCT podría ser más importante de lo que es a este respecto** (para facilitar la presentación, el PCT se examina de forma global en la Sección 9.1.1).

192. La demanda se reflejaría gradualmente en la composición del personal disponible en la oficina y la evaluación de las necesidades debería ser permanente. Además de las medidas recomendadas más adelante, la adecuación del personal a las necesidades podría verse facilitada por evaluaciones periódicas del apoyo a los países. Se debería velar por garantizar que en el proceso de evaluación: se realicen consultas adecuadas en el seno de los países y se vaya más allá del Ministerio de Agricultura central; se haga participar suficientemente a los FAOR; se consulte a la comunidad internacional; y que la naturaleza de las preguntas no sea tal que obligue a dar respuestas por disciplinas. Se considera poco probable que los cuestionarios escritos sean útiles a este respecto.

193. Los FAOR consideran que existe una gran necesidad de debate entre ellos y con las regiones. El 36 por ciento afirmó que la falta de reuniones a tal fin constituía un problema importante y el 28 por ciento indicó que se trataba de un problema.

**Recomendación 10** (de aplicación inmediata): El apoyo del personal técnico regional a los países debería regirse por la demanda en gran medida. A tal fin:

- a) se deberían elaborar programas de trabajo de apoyo técnico progresivos para el personal técnico sobre la base de las peticiones de los FAOR. Dichos planes se deberían examinar con los FAOR de grupos de países en reuniones convocadas por el Representante Regional para acordar prioridades. Las reuniones deberían incluir asimismo cuestiones comunes y contribuir a la elaboración del programa normativo. Naturalmente, los programas de trabajo estarían sujetos a ajustes sobre la base de los cambios acaecidos (tal es la práctica en el PMA para Asia y la OMS consolida la planificación regional y a nivel de los países); y
- b) para ayudar a determinar la demanda de distintas disciplinas técnicas y la demanda de oficiales profesionales determinados, se debería realizar un seguimiento de las peticiones de los FAOR en materia de días/persona de insumos por disciplina técnica/de políticas y por oficial profesional, incluidas las peticiones que no haya sido posible atender. Los resultados de este seguimiento de la demanda se deberían tabular y poner a disposición de los administradores para ayudarles a ajustar la combinación de competencias y disciplinas disponible.

194. Para mejorar la capacidad de respuesta de la Organización a las demandas, el equipo de evaluación también estudió las posibilidades de expansión del mercado interno de la FAO por lo que respecta a los servicios prestados a los Estados Miembros. “Mercados internos” implica que el personal tiene que ganarse una parte de su sueldo y, a la luz de la evaluación, ello puede constituir una valiosa herramienta para lograr una mejor capacidad de respuesta. Ha habido problemas con los sistemas existentes de reembolso relativo al tiempo trabajado por el personal (en gran parte de proyectos) que es necesario resolver<sup>20</sup>. Por consiguiente, se **propone** que se establezca un sistema piloto para probar un mercado interno de prestación de servicios que respondan a una demanda. Con arreglo a este sistema, sólo se asignarían a la oficina regional para el bienio el 40-50 por ciento de los sueldos del personal técnico y los recursos no humanos en apoyo a los países. Los recursos restantes se asignarían entonces a los FAOR para el pago de los recursos de personal que necesiten. Se propone que este sistema sea experimentado en el Pacífico, donde el cargo de FAOR y el representante Subregional serían ostentados por una persona, por dos o tres de los grupos técnicos establecidos en nudos de comunicaciones (caso de aceptarse el principio de dichos grupos; véase más adelante). Si no, podría probarse en una oficina regional, por ejemplo la RLC.

195. Los oficiales regionales critican que las dependencias técnicas rectoras de la Sede les excluyan de la labor de apoyo a los proyectos, empezando por el diseño de los proyectos, fase en la que dichas dependencias tienden a orientar los proyectos hacia sus propios ámbitos de conocimientos e intereses. Cuanto más se centran los proyectos, en un nivel estratégico, menos adecuado resulta el apoyo de las distintas dependencias técnicas y los conocimientos multidisciplinares y la amplia perspectiva promovidos por el presente informe para las oficinas regionales implicarían a menudo que lo más apropiado sería asignar el papel rector a la oficina regional a nivel de representante regional, con fines de coordinación del trabajo, y recurrir a los conocimientos de la Sede cuando sea necesario. En otros casos, los proyectos siguen teniendo un carácter más estrictamente técnico, y si el personal de la oficina regional tiene competencias más generales, la disponibilidad de conocimientos de tipo técnico puede disminuir en vez de aumentar. En tales casos, la función rectora incumbe a la Sede.

**Recomendación 11** (de aplicación rápida): Cuando los proyectos se formulen y declaren, como operacionales, la función rectora se debería asignar preferentemente a la oficina regional o subregional, aunque esta decisión se formulará sobre la base del contenido técnico y la disponibilidad de conocimientos. Independientemente de quién desempeñe la función rectora, la norma debería ser la cooperación en red entre la Sede y los especialistas regionales para el apoyo técnico.

196. Para garantizar un incremento de la calidad y los conocimientos multidisciplinares en los grupos de países, la organización de las oficinas regionales y subregionales debe ir más allá de los grupos de acción a nivel nacional, los cuales son demasiado numerosos para involucrar realmente a los oficiales y sólo se reúnen generalmente para tratar una medida o acontecimiento específico. **Se debería emular el ejemplo dado por la RLC al establecer grupos de acción para grupos de países específicos.**

---

<sup>20</sup> Dichos problemas incluían: i) dificultades con el reembolso relativo al trabajo realizado hacia finales del bienio (un problema para el 72 por ciento de los oficiales técnicos regionales que contestaron a los cuestionarios); ii) en algunos casos un problema aparente con los sistemas administrativos de facturación interna; y iii) el hecho de que a menudo los reembolsos no benefician al personal que los devenga porque deben utilizarse para cubrir déficit de ganancias o excesos de gastos en otros sitios (un problema para el 58 por ciento de los oficiales técnicos regionales).

197. Es necesario colocar personal más cerca de los países, en particular en aquellas partes del mundo en las que los viajes llevan mucho tiempo y son caros. Se recomienda que los FAOR reciban apoyo de **grupos técnicos** de especialistas superiores de la FAO en el sector para algunos grupos de países. Se prevé que los grupos técnicos tengan como base normalmente un nudo de comunicaciones y telecomunicaciones para facilitar la comunicación por teléfono y las visitas frecuentes de algunos días a los países, lo cual sería de gran utilidad. Se ha indicado al equipo de evaluación que la localización de dichos grupos técnicos en las agrupaciones económicas regionales reforzaría su desarrollo. Según la evaluación, ello podría ser deseable cuando coincida con un centro geográfico de comunicaciones, si bien el principio primordial es la mejora del acceso nacional al apoyo técnico. Tanto su proximidad como el número más limitado de países de que se encargarían deberían facilitar una respuesta flexible y un conocimiento exhaustivo del país. Cada grupo estaría integrado por 5-7 especialistas técnicos superiores en el sector con conocimientos de las políticas y estrategias definidos sobre la base de la evaluación de las necesidades, que abarcarían ámbitos tales como la seguridad alimentaria, las instituciones, las tierras, la ganadería, la silvicultura y la pesca, según proceda. La composición del equipo debería ser flexible por lo que respecta a la dotación de personal en función de las necesidades (pasando a contratos a plazo fijo) y se podría complementar con personal adicional de corta duración en caso necesario y cuando los recursos lo permitan para nuevas cuestiones que afecten al grupo de países. También debería ser posible cambiar el destino de los equipos cuando sea necesario en función de los cambios de logística y las necesidades. Los equipos recibirían alojamiento y apoyo administrativo del FAOR y ejecutarían programas de trabajo acordados por el representante regional.

**Recomendación 12:** A lo largo de los próximos dos bienios (2006-09), se recomienda que se establezcan grupos técnicos en nudos de comunicaciones aéreas mediante una redefinición de los puestos regionales existentes. Más abajo se propone la creación de 6 a 7 grupos técnicos para áreas del mundo que presentan dificultades particulares en cuanto a viaje se refiere y en las que es necesario que los FAOR dispongan fácilmente de mayores conocimientos generales y sobre políticas y estrategias.

198. Como alternativa a los grupos técnicos y a distintas medidas para mejorar la respuesta basada en la demanda, se propuso que en la evaluación se examinaran **las posibilidades de satisfacer necesidades específicas mediante la colocación de personal técnico durante períodos breves en países prioritarios**. Ello se ajustaría a la necesidad de una mayor proporcionalidad en la respuesta de la FAO a las necesidades y el potencial de los países. Permitiría un apoyo al FAOR durante un período prolongado. El **equipo de evaluación concluyó** que podría tratarse de una medida adecuada en determinadas situaciones y apoyó en general la utilización flexible de diversas medidas. Sin embargo, no considera que constituya una alternativa racional a un apoyo técnico integrado por parte de las estructuras regionales. Limitaría el número de países con acceso a servicios técnicos en un momento dado. A menos que se realice un gran ajuste de los conocimientos disponibles, se produciría una escasez de personal dotado de la necesaria visión de conjunto del subsector. No es seguro que una gran parte del personal esté dispuesta a pasar largos períodos de varios meses fuera de su lugar de destino. Tampoco tiene en cuenta la opinión manifestada por los FAOR, los gobiernos y la comunidad internacional, según la cual lo que se necesita a menudo no son expertos a tiempo completo, sino un apoyo sostenido mediante visitas relativamente breves pero relativamente frecuentes.

199. **Una parte del personal de la Sede de la FAO propuso al equipo de evaluación que se redujeran considerablemente las estructuras regionales y subregionales, como alternativa para resolver la cuestión de la mejora de los servicios de las estructuras regionales.** Se argumentó que ello permitiría a la Organización concentrar los recursos en países que constituyen la primera línea de cualquier descentralización. Facilitaría el mantenimiento de una masa crítica adecuada para la labor normativa mundial, simplificaría las líneas de mando y permitiría importantes ahorros en los puestos superiores. Algunos también consideraron que reforzaría el vínculo directo entre la labor normativa mundial y las necesidades de los países. El equipo de evaluación reconoció que este enfoque tenía un cierto interés y consideró que deberían realizarse los mayores esfuerzos posibles para que el personal de la Sede participe en la labor normativa a favor de los grupos de países examinados anteriormente (Sección 4.4.2). No obstante, el equipo de evaluación concluyó que, en conjunto, los inconvenientes superaban considerablemente a las ventajas; entre dichas desventajas cabe destacar:

- a) una pérdida de la perspectiva regional e interdisciplinar, y con ello una reducción de las posibilidades para resolver los problemas normativos comunes de los grupos de países;
- b) una merma del conocimiento profundo de los países; y
- c) un incremento de los costos de la prestación de apoyo técnico, en particular en América Latina y el Caribe y en Asia y el Pacífico.

200. El mayor inconveniente es que desplazaría el equilibrio centrado en los países a favor de la labor normativa mundial y una agenda basada en la oferta.

201. Asimismo, para mejorar la cantidad y la capacidad de respuesta inmediata de apoyo del personal técnico a los países, el equipo de evaluación concluyó que además de la cuestión de la colocación de personal más cerca de los países, debía abordarse el tema de los **fondos disponibles para viajes**. Los viajes constituyen la partida más onerosa en los ajustes que se proponen para la prestación de servicios técnicos (aunque existen otros costos). Por consiguiente, se propone una reducción del número de puestos técnicos en las oficinas regionales. Dicha reducción es necesaria para que los demás oficiales puedan ser eficaces y es posible si los puestos se ajustan para proporcionar mayores conocimientos sobre políticas y estrategias, en consonancia con la demanda.

**Recomendación 13** (aplicable a lo largo del bienio 2006-07): Con el fin de liberar recursos para los viajes del personal (incluidos los viajes del Representante Regional), mejorar las consultas con los FAOR y la Sede así como aumentar la utilización de los conocimientos regionales, la FAO debería reducir el número de puestos regionales y subregionales en un 15-20 por ciento.

202. La cuestión de la utilización efectiva de los conocimientos especializados en relación con la cobertura de los países por las oficinas también requiere una aclaración. **Se recomienda que ningún país forme parte de dos regiones por lo que respecta al apoyo técnico** (sin perjuicio de su libertad para elegir su región a efectos de representación en el Consejo). Se debería especificar la cobertura exacta de los países por parte de las oficinas subregionales y éstas deberían ser el primer nivel de apoyo (las únicas oficinas subregionales en las que existe actualmente una cierta ambigüedad son las de Europa central y occidental (SEUR) y África austral y oriental (SAFR)). Asimismo, se debería especificar claramente la cobertura de los grupos técnicos propuestos.

#### 6.4 Incrementar la utilización de los conocimientos especializados locales para la respuesta técnica en las regiones

203. En sus respuestas a los cuestionarios, prácticamente todos los Estados Miembros consideraron que debería hacerse un mayor uso de los conocimientos especializados nacionales y regionales, aunque en Europa y el Cercano Oriente el apoyo para la utilización de expertos nacionales por los países fue menor.

<b>Cuadro 8: Utilización de expertos nacionales en CTPD</b>				
<b>Utilización de expertos nacionales desde la descentralización</b>				
FAOR que afirman hacer un uso	Mayor	67%	Aproximadamente igual	30%
Oficiales técnicos regionales que afirman hacer un uso	Mayor	56%	Aproximadamente igual	40%
Oficiales técnicos regionales que consideran que la calidad es	Buena	27%	Adecuada	57%
<b>Utilización de expertos en CTPD procedentes de la región desde la descentralización</b>				
FAOR que declaran hacer un uso	Mayor	50%	Aproximadamente igual	43%
Oficiales técnicos regionales que declaran hacer un uso	Mayor	45%	Aproximadamente igual	50%
Oficiales técnicos regionales que consideran que la calidad es	Buena	39%	Adecuada	47%
Oficiales técnicos regionales que consideran la baja remuneración como un problema	Problema importante	45%	No es un problema	17%

204. De las respuestas a los cuestionarios se desprende que aumentó la utilización de los expertos nacionales y en CTPD procedentes de las regiones desde la descentralización y las reformas relacionadas con la misma. El menor incremento en la utilización de expertos nacionales se registró en África y el mayor en Europa. El menor incremento en la utilización de expertos regionales en CTPD se produjo en el Cercano Oriente. Datos similares procedentes del personal de la Sede revelan la menor tendencia de éste a la utilización de expertos nacionales o regionales respecto a sus colegas de las regiones. En general, el tope de la remuneración se consideró un problema para la contratación de expertos en CTPD de la calidad requerida; en la Sede se tendió a considerar este problema como particularmente grave, aunque los oficiales técnicos regionales también lo consideraron como importante, tal como se desprende del cuadro. Asia es la región donde se consideró menos importante. También se incluyó la cuestión de la calidad de los expertos en CTPD. La mayor parte de los encuestados la consideraron adecuada. Asia y Europa estimaron que la calidad de un cuarto de dichos expertos era escasa.

205. **Los evaluadores concluyeron** del examen realizado que se podía hacer una mayor utilización de los expertos nacionales y regionales, pero su actual régimen de utilización limita cada misión a una consultoría independiente. Por ello, los expertos no consideran que tengan un especial deber de lealtad y que deban estar a disposición de la FAO; es difícil utilizarlos con carácter flexible para trabajos de muy pequeña entidad, y cada vez que se contrata a una persona ello supone una gran cantidad de trabajo administrativo. El régimen de la CTPD requiere autorizaciones y cesiones no exigidas en otras formas de consultoría. Asimismo, **los honorarios pagados a los consultores nacionales o de CTPD pueden constituir un obstáculo para la utilización de expertos de nivel internacional en su propio país o región.** No se dispone de un régimen suficientemente flexible adaptado a los distintos países de ingresos medios que desearían

proporcionar expertos en calidad de donantes. Se informó a los evaluadores acerca de un fondo fiduciario de la República Checa establecido para facilitar esta labor y de un gran número de países de ingresos medios que desearían establecer relaciones como donantes en cooperación con la FAO para la utilización de expertos técnicos al margen del sistema existente de CTPD.

**Recomendación 14** (aplicable a partir del bienio: 2006-07): Especialistas regionales en la reserva: Los grupos de países deberían disponer de algún tipo de acuerdo contractual de disponibilidad (con garantía de honorarios mínimos) con especialistas que estarían a disposición de un grupo de países. Dichos especialistas permitirían ampliar con carácter flexible la capacidad general de la FAO y se sentirían parte de la Organización eventualmente mediante una reunión anual o una red de información. El personal técnico de la región (Oficinas regionales) coordinaría los paneles. Estas personas brindarían un apoyo especial durante períodos breves a los FAOR, formularían observaciones sobre proyectos, etc., pero también deberían realizar trabajos más importantes, y podrían participar en actividades recurrentes, tales como diálogos sobre aspectos estratégicos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que por varias razones, incluidos el idioma y la fase de desarrollo, dicho acuerdo con especialistas regionales y de los grupos de países no tendría la misma pertinencia en todas las regiones.

206. En general, el concepto de especialistas regionales en la reserva fue bien acogido por todas aquellas personas con las que se examinó. Dado que los contratos de disponibilidad (con garantía de honorarios mínimos) serían de un año o más, en vez de constituir contratos de obra, los contratistas estarían disponibles para consultas especiales y para realizar trabajos de muy pequeña entidad (que normalmente no justificarían la labor administrativa de un contrato). La ventaja de los contratos de disponibilidad es que, una vez otorgado el contrato, se puede hacer uso de la persona contratada con mucha más rapidez que cuando se requiere un nuevo contrato. Se puso en guardia al equipo contra una dependencia excesiva respecto de los jubilados de la FAO para dichos acuerdos, pues se apuntó que su calidad era heterogénea y que sus conocimientos podrían estar desfasados. Una alternativa a la utilización de particulares son los acuerdos con instituciones, si bien existe una línea más clara de respuesta y responsabilidad, dominio y garantía de calidad con los particulares. Sin embargo, ello no excluye un mayor desarrollo de los centros de excelencia que tengan relaciones y acuerdos de servicios con la FAO.

**Recomendación 15** (de aplicación rápida): La FAO debería establecer con carácter flexible acuerdos específicos a los distintos países con nuevos donantes para el suministro de conocimientos especializados técnicos, aprovechando en particular la disposición de los países de ingresos medios a asumir esta función. En algunos casos, podrían vincularse a acuerdos de disponibilidad con especialistas regionales.

### 6.5 *Repercusiones para las estructuras regionales*

207. Del examen anterior se desprende con evidencia la necesidad de que la FAO adopte estructuras más flexibles que puedan responder a las necesidades específicas de distintos tipos de países y adaptarse a las variaciones de dichas necesidades con el tiempo. Con las medidas anteriormente examinadas, incluido el establecimiento de grupos técnicos para algunas agrupaciones de países y el nombramiento de expertos regionales en el marco de paneles, se prevé que dicha estructura se modifique con arreglo a las siguientes líneas principales.

208. África constituye una prioridad por lo que respecta a todos los indicadores y las decisiones de los órganos rectores de la FAO con arreglo a lo dispuesto en el Marco Estratégico. Sin embargo, la diferencia de tratamiento según los países debe ponerse más en relación con la magnitud de los problemas que se traten. El nivel de insatisfacción con los presentes acuerdos de apoyo técnico fue muy elevado, y la mayor parte de los países consideraron muy difícil obtener el apoyo técnico que necesitaban en tiempo oportuno. Por consiguiente, África es una de las regiones en las que se proponen los cambios de mayor envergadura.

209. En Asia, se consideró que la estructura básica de la descentralización funcionaba bien. En dicho continente existe una mayor necesidad de labor normativa que en los continentes en los que predominan países menos adelantados. Sin embargo, la labor del personal no se ha centrado en los países prioritarios. Los países menos adelantados requieren una atención especial.

210. En el Cercano Oriente, no se prevé la necesidad de grandes cambios, pero se señala que la oficina subregional (SNEA) está al servicio de cinco países en los cuales los requisitos lingüísticos no son uniformes<sup>21</sup>. Dichos países están bien comunicados desde El Cairo o Roma y su plantilla es muy reducida (tres profesionales, cifra inferior a la de los grupos técnicos propuestos anteriormente).

211. En América Latina, los pequeños Estados de América Central tienen necesidades particulares pero están bastante alejados de la oficina regional y reciben menos visitas en proporción. La Oficina Regional ha establecido grupos de trabajo para tratar los problemas particulares de cada una de las subregiones.

212. La CEI es el otro grupo de países en el que se determinó un importante problema de cobertura de países y apoyo técnico a cargo de la FAO. Dos grupos técnicos deberían cubrir probablemente los países del Cáucaso y del Asia central pertenecientes a la CEI<sup>22</sup>. Se debería mantener la flexibilidad a la hora de ajustar los grupos técnicos a las necesidades cambiantes de la región y la posibilidad de que se adhieran nuevos países a la FAO. La función del FAOR para los países cubiertos por el grupo técnico debería desempeñarse en la oficina y debería haber un oficial de operaciones específico para ella (que podría ser un nacional), aunque la determinación de su lugar de destino (en el nudo de comunicaciones o en la oficina regional) podría depender de las conexiones.

213. La Sede y la independencia de la Oficina Regional Europea es una cuestión importante para la eficacia de la descentralización. Las ventajas de la Sede en Roma incluyen: i) la posibilidad de ciertos ahorros por eficiencia derivados de la utilización de los medios administrativos y de comunicación de la Sede (contrarrestados en el caso de la alternativa consistente en una Sede en Europa central u oriental por mayores gastos de Servicios Generales en Roma); y ii) las mayores posibilidades de interacción respecto de todas las cuestiones con la Sede, incluido con las dependencias técnicas (aunque la Oficina para Europa sigue teniendo dificultades para atraer el interés de la Sede). El inconveniente es que confiere escasa visibilidad y relevancia a la oficina y se mezcla el mandato de la oficina con los intereses de la Sede. Asimismo, se produce un solapamiento completo entre su labor y la de la Oficina Subregional en Budapest. Tendrían que determinarse los inconvenientes de una Sede alternativa y de una Dependencia de Apoyo a la Gestión (MSU) separada. Las alternativas propuestas al equipo de evaluación fueron las siguientes:

---

<sup>21</sup> Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez.

<sup>22</sup> Los países del Cáucaso (Georgia, Armenia y Azerbaiyán) y Moldova y Ucrania; países del Asia central pertenecientes a la CEI: Kirguistán, Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán.

- a) sede de la REU en Bruselas con la Oficina de Enlace con la Unión Europea y Bélgica (LOBR). La principal justificación radica en que el lugar de reunión para la mayor parte de los debates de los países europeos es Bruselas por lo que respecta a la agricultura, el comercio de productos agrícolas y alimenticios y, en cierta medida, la ayuda. En Bruselas los costos serían relativamente altos, e incluirían probablemente los gastos de alquiler de un edificio. Se correría el riesgo de que la REU pasara a centrarse en la UE, dejando a un lado los países europeos y otros Estados de la CEI más necesitados de la cooperación de la FAO. Tendría la imagen de una “oficina de países ricos”;
- b) sede de la REU en Budapest. Las ventajas serían que se dispone de un edificio muy adecuado y que Hungría está preparada para prestar los servicios necesarios. Las comunicaciones por vía electrónica son excelentes. La Sede en un país que se acaba de adherir podría permitir a la oficina disponer de personal adicional sin gastos de cesión. La oficina también estaría bien situada para movilizar recursos de los nuevos Estados de la UE para ayudar a la CEI. Dichos países han compartido una experiencia de transición con los países de la CEI. Constituye un lugar adecuado para celebrar reuniones, etc. La unificación con la Oficina Subregional permitiría ahorros en materia de puestos superiores. No obstante, dos oficinas siguen teniendo su Sede en la UE (así como la Sede) y la oficina no podría prestar apoyo directo a un grupo técnico al servicio de la CEI.

214. **Los evaluadores concluyeron** que deberían unificarse las oficinas regional y subregional y que las ventajas directas de Budapest eran mayores que sus inconvenientes. La Oficina Regional debería estar situada probablemente en dicha ciudad en el futuro inmediato, teniendo en cuenta que la mayor parte de su labor se irá centrando probablemente cada vez más hacia el este de forma gradual y que la mayor parte de su personal formará parte de dos grupos técnicos al servicio de la CEI.

215. El funcionamiento de las oficinas tanto del Caribe como del Pacífico es bueno. Los **ámbitos de mejora** incluyen:

- a) las funciones del FAOR: los representantes subregionales deberían ser el FAOR para todos los países del Pacífico. Podría estar justificada la existencia de un oficial de programas nacionales para Papua Nueva Guinea;
- b) operaciones de proyectos: En estas dos subregiones, la asignación de créditos y las operaciones presupuestarias para los proyectos en las oficinas regionales para países que carecen de FAOR o para proyectos subregionales conducen a una duplicación de esfuerzos. La asignación de créditos y las operaciones presupuestarias deberían transferirse a las oficinas subregionales. El único oficial de operaciones de Bangkok que se ocupa exclusivamente de las islas del Pacífico debería estar en la Oficina Subregional; y
- c) en el Caribe, se obtendrían beneficios mediante una especialización en el ámbito de los idiomas. El equipo de evaluación consideró que los conocimientos lingüísticos de inglés no siempre eran amplios en la Oficina Regional (RLC). Aunque los oficiales estaban realizando un gran esfuerzo por mejorar sus conocimientos del español en la Oficina Subregional, el conjunto de personas calificadas que se debe contratar es mucho mayor si no existe la exigencia de una capacidad de trabajo en dos idiomas. Los países de habla inglesa de Suramérica comparte una identidad cultural y, por consiguiente, deberían depender de la Oficina Subregional, mientras que las islas de habla hispana deberían recibir servicios de la Oficina Regional, mediante un grupo técnico para América Central (a poder ser con Sede en América Central).

**Recomendación 16** (aplicable para 2009): En todos los casos, las oficinas regionales deberían conservar sus funciones de secretaría de la conferencia regional y apoyo a otras actividades plenamente regionales y seguir prestando ayuda a las Dependencias de Apoyo a la Gestión a nivel regional:

- a) en África, se deberían establecer cuatro grupos técnicos, paralelamente a una reducción del personal de las oficinas de Accra y Harare, que cubran: i) el África occidental de habla inglesa y el África central de habla francesa, con Sede en Accra; ii) el África austral (otros dos grupos técnicos en nudos de comunicaciones aéreas y telecomunicaciones desde los cuales se pueda prestar mejores servicios a los Estados Miembros); iii) el África occidental de habla francesa; y iv) el África central y oriental de habla inglesa<sup>23</sup>;
- b) en Asia, se debería establecer un grupo de expertos con contratos de disponibilidad para prestar apoyo técnico a las necesidades del Asia meridional, incluido Afganistán, eventualmente con el apoyo de una cierta capacidad de coordinación y de un especialista de políticas;
- c) para los países de la CEI de Europa y Asia, se deberían establecer dos grupos técnicos. Los países del Asia central se deberían incluir en la región europea de la FAO, con arreglo a la práctica de otros organismos de las NU. Los puestos técnicos de la Oficina Regional y Subregional deberían adscribirse en su práctica totalidad a grupos técnicos con base en nudos de comunicaciones aéreas que permitan cubrir los países más necesitados (los grupos técnicos requerirán transferencias de recursos procedentes de otras oficinas regionales que cubran la CEI, además de la Oficina para Europa). Los demás Estados en transición de Europa, incluidos los de los Balcanes, deberían estar cubiertos por el establecimiento de un grupo de acción de oficiales técnicos en la Sede;
- d) para América central y el Caribe de habla hispana y francesa, debería examinarse la posibilidad de un grupo técnico que cuente con el apoyo de expertos y personal regionales, preferiblemente con base en América Central. No debería excluirse la posibilidad de que dichos servicios compartan su Sede con el IICA; y
- e) para los pequeños Estados insulares, véanse las propuestas detalladas de mejora inmediatamente *supra*.

## 6.6 *La Estrategia de comunicación y los oficiales de información en las regiones y las oficinas de enlace*

216. Existen oficiales de información en cada una de las oficinas regionales y una función de información en las oficinas de enlace, con un oficial de información en Washington y un consultor en Tokio. Los oficiales de información en África y Europa están destacados en Nairobi y París, respectivamente. Se plantea el problema de que no todos los puestos de oficiales de información están cubiertos por profesionales de la información y el personal en cuestión puede ser utilizado para otras funciones, como la organización de publicaciones y la información de la oficina.

217. Los **evaluadores concluyeron** que en algunas regiones se ha subestimado la importancia de la función de información para comunicar los mensajes de la FAO y garantizar la visibilidad, y apoyar por consiguiente los objetivos de la Organización. Muchas cuestiones son de índole local y la respuesta se entiende mejor a nivel local que en Roma, aunque también es necesario que la presentación de los mensajes y comunicados de prensa de la Organización esté coordinada y fundamentada. Por ello, se requieren pautas diferenciadas de presentación de informes que estén bien coordinadas, pero sean específicas en cada oficina. Asimismo:

<sup>23</sup> Incluida la asistencia para las políticas, existen actualmente 40 puestos profesionales técnicos y de políticas en las oficinas regionales y subregionales en África, con exclusión de la pesca y la silvicultura. Por consiguiente, podrían repartirse unos 24 puestos entre los cuatro grupos técnicos propuestos con base en los nudos de comunicaciones, lo cual supondría promedio de seis miembros en cada equipo técnico.

- a) el lugar de destino de los oficiales deberá regirse por el criterio del mejor modo para llegar a los medios regionales y mundiales y, en este contexto, Nairobi y Bangkok son ciudades especialmente adecuadas. En Europa, Londres y París podrían constituir valiosos puntos de entrada para los medios internacionales;
- b) el representante regional, el personal superior y los directores de las oficinas de enlace deben ser utilizados plenamente como portavoces, función que pueden desempeñar mucho más a fondo que los oficiales de información. Por ejemplo, la LOWA, cuyo director mantiene muy estrechos contactos con la Dirección de Información (GII) en Roma y actúa como principal portavoz, funciona bien;
- c) al elaborar sitios web deben tenerse en cuenta las necesidades particulares de los países, incluidas las del Japón y China, cuyos nacionales consideran difícil utilizar el sitio web de la FAO, al que no pueden acceder íntegramente en su sistema de escritura nacional. A veces resulta más fácil acceder a los sitios nacionales que a las páginas internacionales.

## **7. EL PAPEL, LA IMPORTANCIA Y LA COBERTURA DE LAS OFICINAS DE ENLACE**

218. Dos oficinas de enlace trabajan fundamentalmente con el sistema de las Naciones Unidas (Ginebra y Nueva York). Estas dependen del Asesor Especial del Director General (SAD) a través de la Dependencia de Relaciones con el Sistema de las Naciones Unidas. Tres se ocupan de grupos de países y dependen del Director General a través de la OCD (Washington para los EE.UU. y Canadá, Tokio para el Japón y Bruselas para Bélgica y la UE). Las oficinas de Bruselas y Tokio fueron creadas con la descentralización de 1994-95.

### *7.1 Las oficinas de enlace en los países (LOBR, LOJA y LOWA)*

219. La evaluación concluyó que las oficinas de enlace gozaban de un gran apoyo por parte de los gobiernos nacionales, los asociados no gubernamentales y la Comisión Europea. Las oficinas están plenamente justificadas, ya que cubren los países que realizan las mayores aportaciones al presupuesto de la FAO y están entre los mayores productores, importadores y exportadores agrícolas del mundo. No se tuvo noticia de críticas acerca de la Oficina de Enlace de Washington, aunque, desde el punto de vista del Canadá, sus ventajas puedan resultar más limitadas. En el caso del Japón, hubo más críticas sobre el rendimiento de la Oficina. En su calidad de segundo mayor contribuyente al Presupuesto Ordinario de la FAO y de importante contribuyente a fondos fiduciarios, el Japón considera que la Oficina está insuficientemente dotada de recursos. Se siente una necesidad de promover a la FAO de forma mucho más activa, también ante el público en general, mediante una mayor cobertura en japonés. La LOBR ha ido progresando lentamente y el nivel de interés en la misma por parte de la Comisión Europea y las demás instituciones europeas es relativamente bajo, pero existe un firme apoyo a la necesidad de la misma en dichas instituciones. La labor de la Oficina ha contribuido a que la FAO esté entre las primeras organizaciones de las Naciones Unidas en celebrar un acuerdo de asociación estratégica con la Comisión.

220. En la evaluación se observó que la Oficina de Washington se ocupa de llamar la atención sobre los cambios en la política agrícola y comercial de los EE.UU. y sobre la información de los medios de comunicación que pueda tener repercusiones para la FAO y sus Estados Miembros. Así se ha hecho también en cierta medida en el Japón por lo que respecta, por ejemplo, a la seguridad alimentaria, pero en Bruselas, la interacción de la FAO con la Comisión sobre la política agrícola común (PAC) y las cuestiones agrícolas y comerciales europeas parece mínima, siendo el tema principal la ayuda y la política de la UE hacia la FAO. En el Japón ha habido mucha insistencia en TeleFood, aunque ahora sus seguidores japoneses hayan perdido algún interés en él.

221. La LOBR está llevando a cabo una labor de cooperación técnica potencialmente valiosa con los países del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (los países ACP). Dicha labor se ha centrado en fomentar una mayor inclusión de la agricultura en la financiación de la UE

para los ACP. El equipo de evaluación considera que debería ampliarse el apoyo técnico a los países ACP y a otros países en desarrollo que establecen acuerdos comerciales y de otro tipo con la UE. La evaluación da lugar a la opinión de que los acuerdos sobre comercio con los principales bloques comerciales (la UE, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o TLC, etc.) son tan importantes para los países en desarrollo como los acuerdos de la OMC. La FAO tiene una función legítima que desempeñar poniendo de manera transparente a la disposición de muchos países en desarrollo una información que los ayude a comprender las repercusiones de tales acuerdos y las transacciones dentro de los mismos. Este aspecto es ciertamente tan importante para los países en desarrollo, si no más, que la influencia de la FAO sobre la ayuda al desarrollo. La LOGE podría proporcionar apoyo para la labor que se desarrolle en Bruselas sobre el comercio (véase más adelante). Debería designarse claramente un centro de coordinación dentro de la FAO para el acuerdo ACP-Cotonú y tendría que tratarse, en condiciones ideales, del puesto que trabaja sobre los países ACP en la LOBR.

## 7.2 *Las oficinas de enlace en Ginebra (LOGE) y Nueva York (LONY)*

222. Ambas oficinas de enlace están desempeñando funciones muy valiosas y han establecido buenos vínculos con los asociados de las Naciones Unidas.

223. Se llegó a la conclusión de que los distintos asociados de las Naciones Unidas en Nueva York apreciaban la aportación de la LONY. Se ha prestado mayor atención al Día Mundial de la Alimentación. La LONY está facilitando información específicamente a las delegaciones de los Estados Miembros que no están representadas en Roma. La comunidad de las ONG también es un objetivo importante.

224. En Ginebra, la LOGE desempeña una importante función de apoyo técnico para los Estados miembros de la OMC. La Oficina recibió elogios por parte de las delegaciones de los países en desarrollo ante la OMC y sus organizaciones porque facilita un valioso apoyo de asesoramiento y análisis. En cuanto al comercio de productos agrícolas, los entrevistados consideraron a la FAO mucho más útil que los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de comercio en Ginebra, aunque en la propia LOGE se pensaba que los países se dirigirían a tales organismos antes que a la FAO en razón del número del personal a disposición. En la Oficina había preocupación porque no estaban siempre en condiciones de obtener una respuesta adecuada de Roma a peticiones específicas de información y a otras cuestiones y se veían obligados a trabajar por sí mismos sin el tiempo ni la infraestructura necesarios. Uno de los problemas es que todo el éxito de esta labor de gran valía depende de un solo funcionario de gran capacidad. En la **evaluación se llega a la conclusión** de que, con el fin de asegurar una continuidad y la disponibilidad de personal suficiente sobre el terreno en las épocas de mayor actividad, así como para realizar una posible labor conjunta con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), deberían destacarse uno o dos funcionarios de la ESC a Ginebra, donde seguirían realizando trabajo de análisis enlazando con Roma y también una labor de encargo para ayudar a los países en desarrollo en el análisis de los temas y en el trabajo de enlace, según las necesidades. En vista de la facilidad de los enlaces, se piensa que este grupo también podría proporcionar un apoyo a los países en desarrollo en lo relativo a los temas comerciales en Bruselas, en estrecha relación con la LOBR.

225. Tanto en Nueva York como en Ginebra, una actividad importante ha consistido en la asistencia humanitaria de enlace y un antiguo funcionario de la TCE forma parte del personal de la LONY en Nueva York. Ginebra es el centro mundial para la coordinación de respuestas y para el desarrollo de políticas sobre cuestiones humanitarias y los principales donantes mantienen personal en Ginebra para la coordinación de la respuesta humanitaria. Por tanto, la adopción de muchas decisiones referentes a la asignación de fondos para la ayuda humanitaria se ve significativamente influida por debates que tienen lugar en Ginebra. **En la evaluación se llegó a la conclusión** de que la FAO adquiriría visibilidad en la comunidad humanitaria y se facilitaría la recogida de fondos con una mayor presencia en Ginebra, posiblemente destacando a un oficial de TCE a la LOGE.

### 7.3 *El refuerzo del funcionamiento de las oficinas de enlace*

226. En la evaluación se señalaron algunos ámbitos para el refuerzo de las oficinas de enlace, siendo genéricos algunos de ellos. Ahora las oficinas han madurado; deberían examinarse sus funciones y deberían elaborarse estrategias progresivas a 2-3 años con unos conjuntos de objetivos claros, específicos para la situación de los países e instituciones a los que sirven. Esto podría complementarse mediante una planificación anual del trabajo con unos objetivos de resultado respecto de los que pudiera evaluarse el rendimiento, tal como ocurre para la LONY. Asimismo:

- a) todas las oficinas tienen funciones esenciales de enlace con los donantes. Se destacó con carácter temporal a un oficial del Servicio de Elaboración del Programa de Campo (TCAP) por unos dos años en Bruselas, pero en Tokio (LOJA) hubo quejas de retrasos y falta de información procedente de Roma. Dado que el Japón no ha descentralizado su proceso decisorio para sus programas bilaterales o multilaterales, habría razones para reforzar la función de enlace de la LOJA con los donantes. En Bruselas, la Oficina podría realizar aportaciones útiles al diálogo con la Comisión sobre la ayuda de emergencia al mismo tiempo que sigue sirviendo de interfaz para los programas de desarrollo y los de carácter normativo. Es necesario reforzar el vínculo institucional y las funciones de las oficinas de enlace y del TCAP, quizá con alguna delegación de funciones desde Roma a las oficinas de enlace (TCAP y TCE);
- b) las funciones de cooperación técnica de LOGE y LOBR deberían reconocerse específicamente e incluirse en el Capítulo 2 del presupuesto de la FAO;
- c) en Washington, la mayor parte del personal ha trabajado en otras dependencias de la FAO, pero esto no es así en el caso de la mayoría del personal de otras oficinas y no se da en ningún caso en Tokio. **Por tanto, es necesario que el personal de las oficinas de enlace tenga más acceso a la FAO, con viajes a Roma y a países o regiones de interés.** También podría ser de ayuda un mayor recurso a los jubilados de la FAO en las Oficinas, y la rotación de personal es importante y ha pasado a ser una necesidad esencial en Bruselas. Otro problema importante es la posibilidad de que un funcionario sustituya al director en su ausencia (en la mayor parte de las oficinas hay un sustituto cualificado, pero no en todas);
- d) las cuestiones referentes a los oficiales de información y las funciones de relaciones con los medios de comunicación se han tratado anteriormente, pero un factor relacionado con ellas es el apoyo que las oficinas reciben en su labor de promoción. El Director General ha desempeñado una función muy apreciada en este aspecto, pero varias Oficinas, y en especial la LOJA, consideran que más visitas de personal de nivel superior de la FAO podrían servir para dar a conocer la Organización y sensibilizar más a la propia Oficina con respecto a la FAO.

227. **Los recursos de las oficinas** son adecuados en general, pero la financiación no correspondiente a personal es inadecuada para emprender una labor específica que pueda mejorar la visibilidad y la cooperación de la FAO. Es necesario incrementar los recursos para la Oficina del Japón con un oficial de medios de comunicación a tiempo completo y más recursos para asistir en la documentación en japonés y en el desarrollo y mantenimiento del sitio web.

## 8. RECURSOS HUMANOS Y GESTIÓN DE LOS MISMOS

### 8.1 *Garantía de las competencias fundamentales y del perfil del personal*

#### 8.1.1 *Planteamiento general*

228. La capacidad de la FAO para prestar servicios a sus Miembros a través de sus estructuras descentralizadas depende mucho del equilibrio alcanzado entre el perfil del personal, sus capacidades y las necesidades. En la evaluación se concluyó que el personal era de gran calidad en las oficinas regionales en todos los niveles y que los FAOR eran excelentes en cuanto a las competencias necesarias y en calidad general. A continuación se aborda la extensión de la

excelencia a todos los aspectos de la labor descentralizada de la FAO y no se quiere decir de ningún modo que no exista ya un alto grado de excelencia.

229. En la evaluación se valoraron las competencias y el rendimiento de los FAOR y del personal nacional de las oficinas de la FAO. Además de las opiniones que se formó el equipo de evaluación durante largas conversaciones en cada una de las oficinas visitadas, la evaluación se realizó de la siguiente manera:

- valoraciones por parte de personal informado de la FAO sobre las competencias y el rendimiento respecto de las políticas y la estrategia, la elaboración del programa de campo y la gestión de las operaciones;
- valoraciones generales de la satisfacción con el trabajo de las oficinas por parte de los ministerios nacionales de agricultura en sus respuestas a cuestionarios;
- evaluación comparativa de la FAO respecto de las representaciones de otros organismos especializados mediante preguntas del equipo de evaluación a aquellos departamentos gubernamentales que, como los de planificación, tienen una visión general de los organismos con actividad en el país, y también consultando con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y con otros organismos de desarrollo fuera del sistema de las Naciones Unidas;
- además, se solicitó a los FAOR que evaluaran la competencia o el rendimiento del personal nacional.

### **8.1.2 FAOR**

230. En la evaluación se consultó a una muestra representativa del personal de la FAO con conocimientos sobre las Representaciones de la FAO acerca de su valoración fundamentada de las competencias específicas y del rendimiento del personal internacional y nacional de las Representaciones. La mayoría de las Representaciones fueron consideradas de nivel satisfactorio, pero de un 30 por ciento o más se dijo que no alcanzaba el nivel deseado. En el caso de las políticas, el dato fue del 38 por ciento. Las Representaciones de Asia obtuvieron la menor valoración en términos generales y un 50 por ciento o más obtuvo puntuaciones bajas en la elaboración y las políticas del programa de campo. América Latina también quedó en un nivel decepcionantemente bajo en estos dos ámbitos. En el Cercano Oriente, la puntuación fue, en general, más baja respecto de las cuestiones operacionales pero más alta en la elaboración de las políticas y del programa de campo.

231. En general, los ministerios de agricultura estuvieron más satisfechos y sólo un 23 por ciento afirmó que las Representaciones no les satisfacían. Es posible que se hayan resistido a expresar críticas en un cuestionario que a menudo se remitía al equipo de evaluación a través de las Representaciones.

232. Un 34 por ciento de los FAOR manifestaron, en respuesta a los cuestionarios, que habían sido FAOR durante 2 años o menos y otro 14 por ciento había estado 3-4 años en el cargo. Un 56 por ciento de los FAOR nunca había trabajado en la Sede de la FAO o en una Oficina Regional, lo que disminuía su conocimiento inmediato de la Organización. También se llegó a la conclusión de que los FAOR que se encontraban al final de sus carreras podrían tener una menor motivación. Aproximadamente un 34 por ciento de los FAOR tenían formación técnica especializada y un 4 por ciento eran antiguos administradores. Aunque muy posiblemente tengan mucha experiencia en sus campos, carecían de la visión general del restante 60 por ciento de los FAOR. El equipo de evaluación observa que no hay una fórmula rígida que pueda facilitar unos criterios de selección ideales y dos de los mejores FAOR con los que se entrevistó no habían trabajado para la FAO en la Sede o en las Regiones. Sin embargo, los dos habían trabajado mucho tiempo para la FAO y habían hecho un gran esfuerzo para llegar a conocer la Organización. Por tanto, es esencial una evaluación cuidadosa de las competencias y del rendimiento.

233. El equipo de evaluación llegó a la conclusión, en su evaluación comparativa respecto de otros organismos, que la competencia de la mayoría de los FAOR contaba con la apreciación de los comentaristas en los ministerios de finanzas y de planificación, de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas y de los donantes. No obstante, con algunas excepciones muy importantes, no se consideraba generalmente que sus competencias y rendimiento fueran mejores que los de los representantes de otros organismos especializados y, en muchos casos, se consideraban inferiores. Se señaló que la mayor deficiencia era en la capacidad estratégica general y de elaboración de medidas, pero también se observó a menudo, como atenuante, que los FAOR tenían una limitación en el desempeño de sus funciones por la falta de descentralización en la autoridad.

234. Además, el equipo de evaluación observó que el FAOR presenta la característica de ser a menudo el único funcionario profesional en un país, con una repercusión mucho mayor cuando faltan las competencias y el rendimiento de cuanto ocurre para la Sede o una Oficina Regional.

### **8.1.3 Personal nacional en las Representaciones de la FAO**

235. Los ministerios de agricultura consideraron bueno al 75 por ciento del personal nacional. Los FAOR, que también tenían un problema de confidencialidad al transmitir sus valoraciones sobre esta cuestión, comunicaron que la calidad del personal de los programas nacionales constituía un problema importante en un 18 por ciento de los casos y un problema fundamental en otro 11 por ciento de casos. El peor problema se señaló en el Cercano Oriente. Para el personal de apoyo se comunicó un problema importante en el 16 por ciento de los casos y en otro 13 por ciento se comunicó que el problema era fundamental. La menor incidencia de problemas se dio en América Latina. El personal de la FAO informado dio una baja valoración para el personal de nivel superior de los programas nacionales en cuanto a la labor sobre medidas y estrategia, y estimó que un 55 por ciento no alcanzaba los niveles exigidos respecto de la elaboración del programa de campo. La valoración general más baja de la competencia y el rendimiento del personal nacional por parte del personal de la FAO se produjo para África, y para políticas y estrategia la situación más deficiente se observó en el Cercano Oriente. El cuadro resultante de lo anterior y de las visitas del equipo de evaluación es que no es probable que el personal nacional esté en condiciones de compensar cualquier deficiencia del FAOR en los campos de las políticas y de la estrategia o, en general, en la elaboración del programa de campo, pero que puede haber una competencia nacional razonable en las oficinas de los FAOR para la gestión operacional.

236. **En la evaluación se llegó a la conclusión** de que la FAO necesita incrementar el calibre de su personal nacional, especialmente el profesional y el de programa. El equipo observó durante sus visitas a los países que el contraste entre el calibre del personal nacional de la FAO y el de otros organismos de las Naciones Unidas (particularmente el PNUD) y de las IFI era, por desgracia, bastante llamativo. El equipo de evaluación también escuchó muchas quejas del personal nacional, que tenía la impresión de tener una ciudadanía de segunda categoría dentro del sistema de las Naciones Unidas. Aunque el equipo de evaluación no pudo acreditar documentalmente todas las razones para ello, entre tales razones cabe citar en lugar destacado el nivel en el que la FAO contrata, con grados inferiores a los de otros organismos. La FAO tiene cuatro grados de profesional de contratación nacional. Un 63 por ciento se encuentra actualmente en el grado inferior, un 24 por ciento en el segundo grado y sólo un 4 por ciento en el grado superior. La única divergencia real entre las Regiones en esta situación es la del Cercano Oriente, donde hay más personal en categorías de grado superior.

237. Se planteó la cuestión de si la FAO buscaba personal de categoría inferior con unas competencias más limitadas que otros organismos, especialmente teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que no era así. En las esferas del programa, de las políticas y de administración, el personal de la FAO tiene que realizar un trabajo que es tan complejo como el de otros organismos y hacerse cargo de la labor de la FAO en el país en los períodos de ausencia del FAOR o si su puesto está vacante.

238. Las posibilidades de promoción también eran motivo de queja, aunque el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la FAO no tiene solución para ello, excepto la de facilitar la consideración del personal de gran valía para puestos de otras organizaciones de su país a los que puedan aspirar, incluidos los puestos en el sistema de las Naciones Unidas. La OMS va a introducir unas misiones de enriquecimiento de la carrera para los profesionales de contratación nacional, mediante las cuales estos tendrán la oportunidad de trabajar en otro país por un período máximo de seis meses. La capacitación también puede ayudar a demostrar que se aprecia al personal y en la evaluación se observó que otros organismos también proporcionan más posibilidades para asistir a seminarios entre países y a otras actividades. Estos problemas no pueden corregirse simplemente aumentando los grados, ya que muchos funcionarios recibirían un ascenso sin que se incrementara su capacidad. Los grados deberían subir a medida que se producen las vacantes, tras un nuevo examen de las descripciones de funciones.

#### **8.1.4 Personal técnico regional**

239. El equipo de evaluación fue informado de que, en el momento de la descentralización, se trasladó personal a puestos en las Regiones, cuando no siempre había una correspondencia exacta. Las Direcciones de la Sede admiten sin problemas que en 1994-95 y, en algunos casos, también hoy, optaron por trasladar a las Regiones al personal menos competente. Las Subdirecciones de Asistencia para las Políticas fueron un caso especial porque el personal generalista de programa fue trasladado de la misma manera que los especialistas de las políticas. Sí parece que, en la actualidad, la contratación de personal se efectúa de forma más estricta. No obstante, sigue habiendo un problema con el grado de especialización del personal regional, en lugar de que tengan unos conocimientos más generales de sus sectores. La estructura de grados para el personal técnico de las Regiones también es algo más baja que para la Sede y ello reduce el nivel de experiencia con el que pueden contratarse especialistas y la medida en que el personal puede aportar un valor añadido a la experiencia en la administración de ámbito nacional.

#### **8.1.5 Definición de los requisitos de competencia del personal**

240. La FAO tiene ahora un proyecto en marcha para desarrollar unos requisitos de competencia del personal, empezando por los administradores de la Sede. Este proyecto está condicionado por limitaciones en los recursos y concluirá en octubre de este año, pero se espera su ampliación a las oficinas descentralizadas. En opinión del equipo de evaluación, tendría que constituir una prioridad especial para los FAOR. Los fondos y programas de las Naciones Unidas y, entre los organismos especializados, la OMS y la ONUDI, han definido competencias básicas específicas para sus representantes en los países. La OIT aplica sus requisitos generales de competencia para la gestión a los representantes en los países. En el Anexo 3 se exponen las reflexiones del equipo de evaluación sobre los perfiles de la labor realizada por los FAOR, los representantes regionales y subregionales y los oficiales técnicos en las regiones, con las competencias correspondientes.

#### **8.1.6 Selección de los FAOR y de los puestos superiores en las oficinas regionales**

241. La administración superior ha reforzado los procesos de entrevista y selección, lo que es una buena noticia. El equipo de evaluación fue informado de que en el proceso de selección de los FAOR se aplica un conjunto de criterios basado en las competencias. En 2003 la FAO publicó en Internet un anuncio de vacante genérica para los FAOR y, desde julio de este año, volvió a anunciar los puestos de FAOR. Para sus Representantes Residentes, que en su calidad de Coordinadores Residentes son también representantes del Secretario General de las Naciones Unidas, el PNUD aplica un procedimiento de selección abierta y en profundidad administrado por un centro privado, pero este sistema es, desde luego, caro. El PMA, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) también declaran aplicar este tipo general de procedimiento para la selección de representantes. La ONUDI y la OIT nombran al personal profesional de todas las oficinas descentralizadas a través de anuncios y procedimientos de selección abiertos.

242. Sin embargo, **en la evaluación se llegó a la conclusión** de que los procedimientos de selección de los FAOR y del personal superior regional no han sido plenamente abiertos ni competitivos. Ello reduce la medida en que la contratación y el traslado satisfacen los criterios de selección del personal en relación con las competencias y otros criterios de selección como el género y la distribución geográfica. La anterior falta de publicidad de un conjunto de candidaturas también redujo el número de candidatos en competición entre los que la Organización podía elegir.

#### **8.1.7 Evaluación del personal**

243. La base de información para la evaluación del rendimiento de los FAOR se ha reforzado buscando opiniones de varias fuentes y restringiendo los criterios. El equipo de evaluación fue informado de que actualmente el rendimiento de los FAOR se examina en consulta con todas las dependencias interesadas por lo menos una vez cada dos años. Sin embargo, el equipo llegó a la conclusión de que los criterios de evaluación basados en el rendimiento no se han elaborado adecuadamente o no se han aplicado con sentido para ninguna categoría de personal descentralizado. El equipo de evaluación fue informado de que, en la FAO en su conjunto, las asociaciones del personal se habían opuesto a las evaluaciones del personal y de que, aunque existen procedimientos de evaluación, no se usan mucho ni se toman muy en serio. La mayoría de los FAOR (69 por ciento) respondió al cuestionario que preferiría un sistema de evaluación del rendimiento en el que fueran evaluados con respecto a unos objetivos de resultado y a unos progresos reales, lo que resulta alentador. Los fondos y programas de las Naciones Unidas, la OIT, la ONUDI y la OMS han formalizado todos ellos unos sistemas de evaluación del personal. El sistema del PNUD vincula la evaluación del personal a su sistema de gestión basado en resultados.

#### **8.1.8 Competencias y rendimiento: conclusión general**

244. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que hay mucho personal descentralizado de todas las categorías que no tiene las competencias requeridas o cuyo rendimiento es inadecuado. Esto se señaló a la atención del equipo de evaluación a través de los comentarios de funcionarios gubernamentales, otros miembros de la comunidad internacional y del personal de la FAO, así como mediante las observaciones limitadas que el propio equipo de evaluación pudo realizar en sus conversaciones con el personal descentralizado y con el examen necesariamente superficial de su trabajo. En los casos en que el personal sin las necesarias competencias o sin motivación para el rendimiento se encuentra en posiciones de dirección, se reduce la eficacia del personal subordinado y se mina su moral. El personal incompetente afecta no sólo a la imagen de la Organización, sino también, por supuesto, a la pertinencia, la calidad y la cantidad de sus resultados y servicios. El problema ha influido mucho a la hora de reducir la eficacia de la descentralización de 1994-95. El éxito de las recomendaciones del presente informe en el sentido de una mayor descentralización requiere desde luego que se aborde seriamente la cuestión de las competencias y del rendimiento, incluyendo las cuestiones interrelacionadas de la selección de personal, la supervisión y evaluación del rendimiento, la capacitación y demás.

**Recomendación 17** (aplicable para 2007): Se recomienda lo siguiente:

- a) el actual proyecto de desarrollo de los requisitos de competencia debería ampliarse a todos los puestos descentralizados y debería ser específicos para cada puesto, es decir, que no todos los puestos de FAOR o de oficial técnico serán uniformes en este aspecto. La prioridad en la definición de competencias debería ir a los puestos superiores regionales, a los FAOR y al personal de programas nacionales<sup>24</sup>;
- b) deberían implantarse procedimientos competitivos y abiertos para la selección de todos los puestos regionales y de FAOR, incluidos los puestos superiores, para optimizar la base de selección del Director General. Esto conlleva publicidad, evaluación de competencias y comités de selección equilibrados (la prueba de la evaluación de competencias también se ha considerado útil en muchas organizaciones). Las competencias deberían reconocer el valor del conocimiento de la FAO y de la Región a la que se prestará servicio; y
- c) la FAO debería implantar un sistema de evaluación del rendimiento del personal que ponga en relación el rendimiento con las competencias exigidas para la categoría de cada puesto y con el cumplimiento de los planes de trabajo. Los FAOR deberían ser evaluados en primer lugar por el representante regional, pero la evaluación debería incluir una muestra representativa de las opiniones de todo el personal que trabaje con ellos y sería deseable que también incluyese la del Coordinador Residente de las Naciones Unidas. La evaluación de los oficiales técnicos correría a cargo del representante regional y de las principales dependencias técnicas que trabajen con el oficial. Un sistema de este tipo debería concebirse profesionalmente; una vez que estuviese en funcionamiento, sus resultados deberían plasmarse en traslados, rotaciones, capacitación, selección y, en caso necesario, en medidas disciplinarias o rescisión del nombramiento.

## 8.2 *Otras medidas de apoyo a los recursos humanos*

### 8.2.1 *Oportunidades de rotación y ascenso*

245. La FAO carece de un sistema de rotación entre la Sede y las Regiones. Un 40 por ciento de los funcionarios técnicos superiores de la Sede consideraban que esta situación planteaba un problema importante. Lo mismo opinaban muchos funcionarios técnicos regionales (del 48 por ciento de América Latina al 80 por ciento en el Cercano Oriente y Europa) y el 55 por ciento de los FAOR. Las opiniones eran similares sobre la falta de oportunidades de ascenso, considerada un problema importante por el personal técnico regional (un 57 por ciento en América Latina y en África, un 67 por ciento en el Cercano Oriente y un 71 por ciento en Europa).

246. El equipo de evaluación advierte del riesgo de una visión simplista de estos temas. En los fondos y programas de las Naciones Unidas como el PNUD y el PMA la rotación es ahora norma habitual, pero sus puestos son más homogéneos que los de los organismos especializados. En la UNESCO, el servicio de campo se considera un factor positivo en la política de ascensos, especialmente al nivel P-5. La OMS está introduciendo una política reforzada de movilidad. La naturaleza especializada del trabajo técnico en la Sede, comparada con los conocimientos igualmente superiores de toda una disciplina que se exigen en los equipos técnicos regionales, reduce pero no elimina la posibilidad de una rotación institucionalizada entre la Sede y las Regiones. Asimismo, muchos funcionarios no desean desplazarse de su región de origen, pero se les debería estimular a hacerlo para ampliar su experiencia. Se deberían designar determinados puestos de las direcciones técnicas para su cobertura mediante rotación. Hay también muchos puestos en administración y en el Departamento de Cooperación Técnica que podrían ser objeto de una rotación sistemática, incluidos los FAOR. Esto no sólo ampliaría los conocimientos del

<sup>24</sup> En su informe de 2002, la DCI afirmaba: "el Director General debería elaborar una descripción normalizada de las competencias, conocimientos y experiencia exigidos a los FAOR".

personal, sino que también ayudaría a superar una mentalidad de división entre la Sede y las oficinas de campo (ellos y nosotros).

### **8.2.2 Capacitación e intercambio de personal**

247. Es muy importante que se haga sentir integrado en la FAO al personal descentralizado de todos los niveles. En la evaluación se llegó a la conclusión de que no siempre ocurría así. Los intercambios con personal de otras oficinas son muy importantes y los FAOR consideraron que esta falta de intercambio era un problema fundamental. El personal nacional de nivel superior de los FAOR y el personal regional necesitan visitar la Sede con regularidad para recibir instrucciones y entablar contactos personales. Los FAOR y los funcionarios nacionales superiores también necesitan visitar las oficinas regionales. Las reuniones de intercambio entre los FAOR son importantes.

248. Las posibilidades de capacitación son limitadas en las oficinas descentralizadas. El papel de la capacitación como herramienta para la motivación y para incrementar la competencia no debería subestimarse. Sin embargo, la capacitación no debería considerarse una panacea para generar competencias o superar la escasez de rendimiento en ausencia clara del necesario potencial latente.

249. El equipo de evaluación considera que no hay sustitutos del contacto real para conocer a las personas, discutir los temas, adquirir información, un sentido de pertenencia y una finalidad unificada. Posteriormente, otros contactos por teléfono, correo electrónico y videoconferencia se hacen más productivos (en este momento la videoconferencia no suele ser una opción disponible para los FAOR, aunque las posibilidades están aumentando rápidamente). El equipo de evaluación interrogó sistemáticamente a los organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas sobre sus políticas y prácticas a la hora de impartir instrucciones, intercambiar y capacitar al personal descentralizado. Quedó claro que otros organismos dedican una parte mayor de sus recursos a este aspecto que la FAO, aunque no había datos disponibles.

### **8.2.3 Viajes del personal nacional**

250. Una dificultad particular para el uso eficiente del personal profesional y de programa nacional en las Representaciones de la FAO con acreditación múltiple es la restricción de que el personal nacional no puede habitualmente trabajar fuera de su país. Este aspecto podría cobrar importancia si se crearan grupos técnicos sobre los centros regionales. Es preciso reconsiderar la base para ello. No es la práctica de otros organismos especializados, en los que el personal nacional sí que desempeña funciones fuera del país de origen. Asimismo, no se trata de una norma de todo el sistema de las Naciones Unidas y puede ajustarse dentro de las normas propias de la FAO, con la aprobación del Consejo.

### **8.2.4 Equilibrio entre los sexos**

251. El equipo de evaluación observó también que los problemas de equilibrio entre los sexos eran mayores en el personal profesional regional de lo que ocurre en la Sede. Desde 1994 se ha avanzado, especialmente en el incremento de la proporción de mujeres FAOR. Se recomienda encarecidamente que este tema se aborde de nuevo en la contratación y la rotación del personal.

**Cuadro 9: Mujeres en las categorías de personal profesional y de nivel directivo de contratación internacional (mayo de 1994):**

Sede – 31%	Oficinas regionales y subregionales – 17%	Personal profesional internacional en las Representaciones de la FAO – 18%
------------	---	--

### 8.2.5 *Adaptación de la plantilla con flexibilidad en función de las necesidades*

252. La Organización se encuentra sin la flexibilidad para adaptar el perfil de su plantilla a las necesidades cambiantes de los Estados Miembros. Si la respuesta de la FAO consiste en aumentar su importancia a través de las estructuras descentralizadas, necesita tener la posibilidad de cambiar la asignación geográfica y la combinación de competencias de su personal con mayor facilidad que en el pasado.

253. El equipo de evaluación examinó las prácticas de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y fue informado de los aspectos jurídicos relativos a la rescisión de nombramientos. La FAO hizo saber al equipo que ha crecido la voluntad de la administración de abordar los problemas de los FAOR cuyo rendimiento no es suficiente. Sin embargo, se llegó a la **conclusión** de que la FAO está aplicando una política más prudente que las de otras organizaciones en su disposición a rescindir el nombramiento de funcionarios que no cumplen los requisitos de los puestos disponibles, pero que hay importantes obstáculos jurídicos. En el PNUD, la rescisión de nombramientos se ha producido generalmente basándose en un año de sueldo. En opinión de los administradores de recursos humanos del PNUD consultados, el costo es preferible al mantenimiento de personal que no puede cumplir sus requisitos de competencia, independientemente de las razones que haya para ello<sup>25</sup>.

### 8.2.6 *Recomendaciones para otras medidas de apoyo en materia de recursos humanos*

**Recomendación 18** (aplicable para 2008): Se recomienda lo siguiente:

- a) la FAO debería desarrollar una política de rotación que dé la posibilidad a los profesionales técnicos y administrativos de las Regiones de rotar a través de la Sede y, cuando proceda, también a otras Regiones del mundo;
- b) la experiencia regional debería valorarse positivamente en la selección para puestos de nivel superior en la Sede;
- c) debería prestarse mucha atención a la capacitación para el personal descentralizado, incluyendo la no estructurada a través de seminarios y visitas a dependencias de la Sede y a otros países y regiones;
- d) deberían adaptarse las normas de la FAO que limitan los viajes del personal profesional nacional y de programas para permitirles trabajar en otros países que se atienden desde sus oficinas;
- e) debería prestarse más atención a la garantía del equilibrio entre hombres y mujeres en la contratación para puestos de las oficinas descentralizadas;
- f) la FAO debería revisar sus normas para obtener una mayor flexibilidad en las plantillas de las oficinas descentralizadas, especialmente las de las oficinas regionales y subregionales, para permitir que el apoyo técnico se ajuste a las necesidades. La FAO debería buscar también a nivel del sistema común los cambios necesarios para superar los principales obstáculos para ello en el sistema común de las Naciones Unidas. A la espera de progresos en estos ámbitos, deberían aprovecharse rigurosamente las oportunidades para el traslado o, cuando sea necesario, la rescisión del nombramiento del personal basándose en la evaluación al final de los períodos de prueba y al final de los contratos.

<sup>25</sup> El equipo de evaluación fue informado de que dos funcionarios del PNUD habían apelado al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, pero se trata de un precio que el PNUD estaba dispuesto a pagar.

## 9. CUESTIONES OPERACIONALES, ADMINISTRATIVAS Y DE ORGANIZACIÓN

254. Los Estados Miembros y los asociados para el desarrollo acogieron con agrado la descentralización de las actividades operacionales del Programa de Campo, asignadas a los FAOR (FAOR). Asimismo acogieron con agrado el aumento de la flexibilidad que para los FAOR suponen instrumentos tales como el servicio del PCT, que los representantes pueden emplear para contratar trabajos de consultoría pequeños, por ejemplo.

255. No obstante, la opinión de los asociados, que manifestaron claramente al equipo de evaluación, es que la FAO es uno de los organismos menos descentralizados por lo que se refiere a la adopción de decisiones relativas a las actividades en los países. Los asociados consideran que este hecho limita la capacidad de los FAOR para hacer una contribución a los equipos de las Naciones Unidas en los países y colaborar de forma flexible con el gobierno y los asociados para el desarrollo. Ello afecta adversamente a la influencia de la FAO y al Programa de Campo con vistas a conseguir sus objetivos de reducir el hambre y fomentar el crecimiento económico y la utilización sostenible de los recursos.

256. Al mismo tiempo, se indicó al equipo de evaluación que los FAOR no siempre aplican los niveles de autoridad de que disponen, y prefieren remitir las cuestiones a la Sede o la oficina regional. En la medida en que esta observación sea cierta, se trata de un problema de cultura organizativa y de información al personal. La FAO debería dejar claro para todo el mundo que se reconocerá la labor de aquellas personas que ejerzan la autoridad de que disponen, no la de quienes la rehúyan.

### 9.1 *Facultades en el plano nacional respecto de la elaboración del Programa de Campo, la utilización del PCT y la aprobación de proyectos*

257. Las respuestas a los cuestionarios, confirmadas en las visitas que realizó el equipo de evaluación, indicaron que prácticamente todos los Estados Miembros que son países en desarrollo y los asociados para el desarrollo consideran que los FAOR tienen demasiada poca autoridad para negociar con los donantes, finalizar proyectos con los donantes y aprobar el PCT. Ello limita su importancia en cuanto asociados del gobierno y de la comunidad internacional. Su autoridad en este sentido es muy inferior a la que tienen los fondos y programas de las Naciones Unidas.

#### 9.1.1 *El Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la FAO*

258. El 27 por ciento de los FAOR indicó que era un problema importante la limitada flexibilidad respecto del uso de los recursos del PCT (incluidas las directrices internas relativas a la CTPD, la proporción del presupuesto destinada a la compra de equipo, etc.). Otro 53 por ciento de los FAOR considera que es un problema. Esa opinión es compartida por los oficiales técnicos regionales (el 67 por ciento de los cuales piensa que es un problema). El 25 por ciento de los FAOR opinó también que era otro problema importante el hecho de que no pudieran aprobar proyectos del PCT, mientras que otro 52 por ciento opinó que era un problema. Los representantes apreciaban en gran medida el servicio del PCT, que les permite contratar servicios de consultores por un monto máximo de 10 000 dólares EE.UU.<sup>26</sup> Dos tercios de los representantes han utilizado el servicio al menos una vez, pero se lamentan de que no es un instrumento tan flexible como podría ser, debido a las limitaciones para su utilización, a la reducida cantidad de dinero, al requisito de que los gobiernos den oficialmente su conformidad y a los procedimientos de aprobación en Roma. Por consiguiente, hasta la fecha tan sólo se ha utilizado la mitad de los recursos asignados al servicio. No obstante, se informó al equipo de evaluación de que el servicio estaba siendo revisado con vistas a hacerlo más flexible.

---

<sup>26</sup> Actualmente se sitúa en cerca de 1,5 millones de dólares EE.UU. por bienio. El anterior servicio para los FAOR con objeto de contratar consultorías reducidas será eliminado.

259. Algunos funcionarios de la Sede señalaron, y la evaluación confirmó, que la aprobación técnica de los proyectos, por conducto de las dependencias técnicas principales, incluso de proyectos del PCT pequeños, podía representar una carga excesiva para los oficiales técnicos y una fuente de retrasos (el 40 por ciento del personal superior técnico de la Sede señaló este hecho). Se observó asimismo que en el proceso de aprobación se tendía a remitir los proyectos a las unidades técnicas de las diferentes dependencias de la Sede interesadas. Por otra parte, los esfuerzos por incluir a distintas dependencias técnicas podían llevar a que se tratara de conseguir la inclusión en un proyecto de un número excesivo de disciplinas distintas. Los mismos procedimientos se aplican a todos los proyectos individuales (grandes y pequeños), cada uno de los cuales está sujeto a un proceso de aprobación técnica, operacional y financiera seguido por un examen en el marco del Comité de Examen de Programas y Proyectos.

260. En el plano nacional, la evaluación reveló que la utilización de los recursos del PCT se orientaba con un grado variable de acierto, pero en algunas ocasiones parecía que no se había realizado una priorización e incluso que se trataba de repartir su utilización entre distintas oficinas ministeriales.

261. **El equipo de evaluación concluyó** que aunque los retrasos han constituido un problema, el PCT es importante para proporcionar una pronta respuesta a los gobiernos. Otros organismos especializados de las Naciones Unidas no tienen por lo general un servicio comparable, en la escala y con la flexibilidad del PCT, para responder a las peticiones individuales. Sin embargo, los FAOR podrían usarlo de manera mucho más estratégica y eficaz en el contexto de la descentralización con objeto de:

- a) establecer asociaciones y movilizar fondos de donantes;
- b) obtener apoyo técnico especial de funcionarios técnicos y consultores de la FAO para ayudar al FAOR en el desempeño de sus funciones de apoyo en materia de políticas, elaboración del Programa de Campo, y participación en asociaciones de la comunidad internacional, así como para promover los fines de la FAO; y
- c) aprovechar el PCT para prefinanciar la formulación de proyectos, etc. (y también renovar los esfuerzos para conseguir que los donantes den su acuerdo a diversos mecanismos para permitir la financiación por anticipado).

**Recomendación 19** (de aplicación rápida): Con objeto de proporcionar a los FAOR mayor autoridad, rango y oportunidades ante los gobiernos y la comunidad internacional, y así ponerlos a la misma altura que sus colegas de los fondos y programas de las Naciones Unidas (quienes además de disponer de más recursos tienen también una autoridad considerablemente mayor para comprometer esos recursos):

Facilitar un uso más flexible del PCT para la provisión de apoyo técnico por parte de la FAO. Debería proporcionarse anualmente a los países una cifra indicativa de financiación con cargo al PCT. Los FAOR deberían estar autorizados a aprobar proyectos por un monto máximo determinado (por ejemplo, 100 000 dólares EE.UU.) hasta una proporción máxima de la cifra indicativa de financiación con cargo al PCT (por ejemplo, la mitad), a condición de que estén comprendidos claramente en el marco de prioridades nacionales acordado. Esos proyectos estarán sujetos a las consultas técnicas normales, pero no se necesitaría una aprobación formal. Debería vigilarse con atención la adhesión de los FAOR a las reglas y el espíritu de esta delegación de autoridad.

### 9.1.2 *Facultades de los FAOR y elaboración del Programa de Campo*

262. Se informó al equipo de evaluación de que se había comunicado claramente a los FAOR que la función principal respecto de la elaboración del Programa de Campo en el plano nacional recaía en la actualidad en ellos. Sin embargo, la mayoría de los FAOR señaló que percibían el límite de su autoridad para negociar con los donantes como un problema. Motivo de especial frustración era el hecho de que no pudieran aceptar cantidades relativamente pequeñas de dinero de los donantes descentralizados para pagar a consultores, comenzar la preparación de proyectos, etc. Muchos de ellos señalaron al equipo de evaluación que consideraban que por esta razón se habían perdido diversas oportunidades<sup>27</sup>. Asimismo opinaban que la FAO había perdido importancia en la comunidad internacional.

**Recomendación 20** (de aplicación rápida): El equipo de evaluación recomienda que en relación con las actividades que estén comprendidas claramente en el marco de prioridades nacionales acordado (véase la recomendación 19 *supra*) o encaminadas a hacer frente a una emergencia convenida:

- a) se autorice a los FAOR a acordar y recibir financiación de donantes para proyectos, hasta un monto máximo convenido por proyecto (por ejemplo 100 000 dólares EE.UU.), utilizando un modelo estándar de memorando de entendimiento (preparado por la FAO con la participación de todas las dependencias pertinentes); y
- b) si bien las consultas técnicas oficiosas son siempre deseables, los procedimientos de aprobación técnica deberían ser proporcionales al tamaño del proyecto. A fin de impedir que se produzcan retrasos excesivos, en el caso de los proyectos de un tamaño o una complejidad tales que justifiquen su aprobación técnica oficial en la oficina regional o la Sede, debe establecerse un plazo máximo de tramitación (de conformidad con las instrucciones impartidas al respecto por el Director General). Si se superan esos plazos, el FAOR debería poder seguir adelante. En el caso de los proyectos que respondan a los criterios adoptados en el marco nacional de prioridades y cuyo tamaño o complejidad no justifique un proceso de aprobación técnica formal, el FAOR debería poder seguir adelante pero debería asimismo llevar a cabo consultas técnicas de trabajo.

## 9.2 *Apoyo administrativo y de gestión*

### 9.2.1 *Diferenciación de los niveles de autoridad de los FAOR*

263. La capacidad de un FAOR para ejercer una mayor autoridad a la hora de tomar decisiones depende de varios factores, que deben distinguirse y considerarse además por separado en relación con: i) sus niveles de autoridad con respecto a la elaboración y aprobación del programa; y ii) sus niveles de autoridad con respecto a las medidas financieras y administrativas. En el caso de la elaboración y aprobación del programa, el nivel de autoridad depende de la capacidad del FAOR, el personal nacional de apoyo al programa, y la calidad, cantidad y puntualidad del apoyo técnico. Las facultades administrativas y financieras dependen también de la capacidad de los FAOR y del personal nacional, pero incluyen asimismo la disponibilidad de comunicaciones e infraestructura de apoyo.

<sup>27</sup> Ha habido excepciones a esta regla, en casos de emergencia en los que se ha permitido a los FAOR recibir fondos del orden de 50 000 dólares EE.UU. directamente.

**Recomendación 21** (de aplicación rápida): Dando prioridad a los países en los que haya programas grandes por finalizar o grandes posibilidades de crecimiento, los FAOR personalmente, y sus subordinados y sistemas deberían ser evaluados para determinar su capacidad, diferenciada sobre la base del personal y la capacidad de su infraestructura, y sus niveles de autoridad deberían establecerse en consecuencia. Al mismo tiempo, la evaluación servirá para determinar las deficiencias que puedan resolverse por medio de capacitación y de mejoras de la infraestructura. Cuando las circunstancias del país exijan un nivel de autoridad mayor del que justifique la capacidad existente, esta evaluación debería poner en marcha las medidas necesarias para aumentar dicha capacidad.

### **9.2.2 Cuestiones relativas al aumento de la eficiencia administrativa y de su idoneidad**

264. En los Estados Miembros y en importantes asociados para el desarrollo, incluidos los donantes, existe la convicción de que las facultades y los procedimientos de la FAO son excesivamente lentos, burocráticos y centralizados. Prácticamente todos los Estados Miembros señalaron en sus respuestas a los cuestionarios que debería concederse más autoridad a los FAOR en relación con las compras y la contratación. En las oficinas descentralizadas, se registra un grado muy elevado de frustración respecto de las facultades delegadas y los procedimientos, a menudo compartida por las dependencias técnicas, o relacionadas con el Programa de Campo, de la Sede. La gran mayoría de los representantes, en sus respuestas a los cuestionarios, indicó que los límites de sus facultades en las esferas administrativas son un problema y más del 20 por ciento consideró que se trataba de un problema importante con respecto a las compras, los contratos, la realización de pagos y la contratación de personal nacional. Muchos FAOR (el 61 por ciento) señalaron que estarían dispuestos, si se les concediera mayor autoridad, a aceptar un cambio de su contrato que facilitara la adopción de medidas disciplinarias por parte de la FAO en caso de que cometieran errores de apreciación o abusaran de su autoridad. Tan sólo un 7 por ciento dijo que no estarían dispuestos a aceptar un cambio así.

265. Una comparación con otros organismos de los niveles efectivos de delegación revela que los fondos y programas de las Naciones Unidas conceden niveles de autoridad mucho mayores. En el PMA, por ejemplo, la autoridad delegada en los países para la compra de alimentos de emergencia asciende a 200 000 dólares EE.UU. La comparación con otros organismos especializados muestra que las facultades delegadas a nivel nacional en relación con los contratos y las adquisiciones son comparables a las de la FAO, al igual que las relativas a la contratación temporal. Las facultades delegadas en las oficinas regionales son mucho mayores en el caso de la OMS y mayores en el caso de la OIT. Las oficinas de la OIT en los países pueden autorizar viajes internacionales. Sin embargo, con arreglo a las conversaciones que mantuvo en los países, la misión apreció en general que a menudo había más flexibilidad y rapidez en la aprobación en otros organismos especializados de las Naciones Unidas. Este tema ha sido objeto de estudios internos prácticamente continuos con vistas a introducir mejoras en la FAO, **pero se trata también de una esfera en la que existe un margen considerable de mejora.**

266. Al mismo tiempo existe la conciencia general de que la FAO funciona con dinero público y no puede hacerlo con la misma flexibilidad, con el consiguiente riesgo de abuso, que predomina en el sector privado. Asimismo debe aceptarse que la especialización en la ejecución de determinadas funciones tiene sus ventajas y que la capacidad para aplicar medidas administrativas en oficinas descentralizadas puede verse limitada por la capacidad del personal y por los sistemas de apoyo.

267. El **equipo de evaluación concluyó** que aunque los procesos de adopción de decisiones de índole financiera, administrativa y de gestión en la FAO son lentos y burocráticos, no son necesariamente mucho peores que los de otros organismos especializados. Sin embargo, para poder responder de forma adecuada a las necesidades de sus Miembros, la FAO debe aproximarse en mayor medida a los fondos y programas de las Naciones Unidas, en relación con los cuales los gobiernos y donantes juzgan a la Organización (por más injusta que sea esta comparación). Una mejor comprensión de la naturaleza del riesgo y de las implicaciones de las medidas de control en el impacto y la eficiencia en función de los costos es importante para la FAO, incluidos los órganos rectores. Las razones primarias de que la FAO no haya hecho más progresos con vistas a eliminar las limitaciones administrativas tienen que ver con un entorno organizativo que:

- a) se basa en la tramitación de todas las transacciones de insumos, sean grandes o pequeñas, mediante los mismos procedimientos esencialmente y sin prestar atención adecuada a los costos de transacción relativos, en proporción al volumen del gasto;
- b) no tiene suficientemente en cuenta los riesgos relativos conexos, en el plano de las transacciones, las oficinas o los programas;
- c) está orientado a una gestión basada en el control previo de cada transacción de insumos por varias personas en las oficinas descentralizadas y en Roma, en lugar de una gestión basada en la delegación de autoridad en diversas personas, con la necesaria separación de las responsabilidades, que deben luego rendir cuentas;
- d) de manera análoga, se tiende al control y la vigilancia individual previos de las transacciones, en vez de a una gestión estratégica y sistemas de apoyo, ya se trate de presupuestos, ejecución de proyectos, contratación de personal temporal o adquisiciones;
- e) adolece de insuficiente uniformización y escasa claridad de los procedimientos, por lo que las diferentes dependencias regionales de apoyo a la gestión aplican en la práctica reglas diferentes; y
- f) se caracteriza por un conocimiento insuficiente, en las direcciones administrativas en Roma, de la situación sobre el terreno donde deben aplicarse los sistemas.

268. Se han mejorado considerablemente los materiales de información disponibles para el personal descentralizado sobre la aplicación de medidas administrativas y el manual de Operaciones de los proyectos puede actualmente consultarse en forma electrónica, pero la falta de manuales fáciles de consultar sigue siendo un problema importante. Los sistemas de apoyo informático se han mejorado también de forma continua, pero aún queda mucho por hacer en estas esferas.

269. Para los evaluadores se encargó un documento de antecedentes sobre la racionalización de los procedimientos administrativos que se está distribuyendo al personal directivo. La mayoría de las propuestas consideradas se basaban en las que se habían hecho como resultado del estudio interno de la FAO sobre las posibilidades para mejorar la ejecución del Programa de Campo en Asia y el Pacífico, pero el estudio se amplió y se debatió su aplicabilidad con las MSU de cada una de las regiones. Asimismo se examinaron los niveles de rendimiento y la capacidad de cada una de las MSU. Algunos de los cambios propuestos por el equipo de evaluación están siendo ya activamente considerados por la FAO. El equipo considera que la aplicación de estas medidas haría que aumentara la pertinencia de la FAO y la confianza de los representantes de la Organización, y que tendría también como resultado ahorros considerables que podrían utilizarse para reforzar las esferas fundamentales de la capacitación en cuestiones administrativas, la información sobre los procedimientos y el establecimiento de sistemas de apoyo fáciles de utilizar en la descentralización. La aplicación de las recomendaciones permitiría asimismo eliminar la duplicación de labores.

**Recomendación 22** (de aplicación gradual hasta 2007): A fin de realizar mejoras administrativas, el equipo de evaluación sugiere en particular que se considere:

- a) un aumento significativo de las facultades delegadas en los FAOR y las oficinas regionales y subregionales en relación con : i) las cartas de acuerdo; ii) las adquisiciones, incluida la eliminación del requisito de tramitar a nivel central las órdenes de compra relativas a las transacciones efectuadas fuera del país (práctica eliminada en todos los demás organismos principales de las Naciones Unidas hace años); y iii) la contratación, y la prórroga de los contratos, de personal nacional, tanto profesional como del cuadro de servicios generales. El equipo de evaluación recomienda además que, cuando se aumenten los límites, se pongan en relación con la inflación para eliminar la necesidad de negociar aumentos cada pocos años;
- b) la transferencia de los servicios relativos al personal de las representaciones de la FAO de la Oficina de Coordinación de las OCD a las MSU regionales, excepto por lo que se refiere al nombramiento y el traslado de los FAOR (cabe señalar en este contexto que los servicios relativos al personal nacional financiado mediante recursos extrapresupuestarios son proporcionados por las MSU regionales, por lo que los FAOR tienen que tratar con dos centros);
- c) la delegación de las funciones relacionadas con los viajes desempeñadas en la Sede a los FAOR y las oficinas regionales (que se ocuparán de las cuestiones relacionadas con los viajes de los propios FAOR) y la simplificación de todos los procedimientos de solicitud de reembolso de gastos de viaje de conformidad con la práctica habitual en la OMS;
- d) la transferencia de las funciones de validación y apoyo en relación con las cuentas de anticipo de la Sede a las oficinas regionales;
- e) la asunción por los auditores regionales de la responsabilidad por la supervisión de las auditorías locales de los FAOR (para ello se necesitaría un puesto nacional adicional en cada representación y dinero para viajes, pero se realizarían economías en la Dirección de Finanzas); y
- f) la transferencia de la gestión del inventario regional a las oficinas regionales.

270. La asignación a los auditores regionales de la responsabilidad por los auditores locales contratados por los FAOR presentaría varias ventajas. Actualmente los auditores regionales disponen de escasos fondos para viajes y están limitados en gran medida a trabajar en las oficinas regionales. Parece ser que el mandato de los auditores locales en relación con la auditoría de las representaciones está siendo ampliado, por lo que podrían convertirse en la primera línea de un régimen reforzado de gestión y control de riesgos, en conjunción con una mayor descentralización de las facultades. Al mismo tiempo, aumentando los fondos para viajes de los auditores regionales, aumentaría la eficacia tanto de los auditores locales como de los auditores regionales.

271. En relación con todos los puntos indicados más arriba, el equipo de evaluación considera que existe la oportunidad de aprovechar en mayor grado la capacidad de las MSU regionales a fin de aumentar la eficacia en función de los costos, sin crear posibilidades de que se produzcan grandes aumentos del riesgo o una disminución de los niveles.

272. Una cuestión conexas importante es la planificación de la tenencia y gestión del presupuesto de las representaciones de la FAO. De ello se ocupa actualmente la OCD de manera global. El presupuesto, en el caso de las oficinas locales, consiste principalmente en el personal nacional y el alquiler (en su caso), más el personal internacional. **Se propone** que los FAOR presenten sus propuestas presupuestarias a los representantes regionales. Éstos acordarían entonces dichas propuestas con la Sede en el contexto de la planificación global del presupuesto de los FAOR, mientras que la responsabilidad final por la asignación de dichos presupuestos seguiría correspondiendo a la Sede. Los gastos de los FAOR serían vigilados y gestionados en ese caso por las oficinas regionales.

273. Ha llegado el momento de adoptar un sistema basado en mayor grado en la responsabilidad individual, apoyado por los controles necesarios, en función del nivel de riesgo, y en el seguimiento estratégico de los presupuestos y gastos. La aplicación de las recomendaciones y las medidas conexas, junto con los incrementos necesarios de personal en el plano regional, podría permitir mejorar la pertinencia de la FAO y la confianza de los FAOR y tener como resultado la realización de ahorros, según estimaciones prudentes, ligeramente superiores a 4 millones de dólares EE.UU. por bienio (de los cuales 1,9 millones correspondientes al Servicio de Apoyo a la Gestión de la Descentralización (OCDS) una vez que el proceso de cambio se haya completado.

### **9.2.3 Dependencias de apoyo a la gestión**

274. En el marco del proceso de descentralización, se establecieron MSU en cada una de las oficinas regionales para ocuparse de la tramitación de las transacciones, de funciones de control y de los niveles de autoridad respecto de las transacciones. Aunque inicialmente se encontraron algunos problemas durante su puesta en marcha, el sistema ha tenido en general resultados satisfactorios. Las oficinas en los países aprecian en gran medida el hecho de que las MSU y las dependencias de operaciones relacionadas y el apoyo mediante TI estén disponibles en la misma zona horaria y estén familiarizadas con los problemas en los distintos países (al menos en cierta medida). En América Latina y el Cercano Oriente, una ventaja adicional es que hablan el mismo idioma. En todas las regiones, los FAOR indicaron en sus respuestas a los cuestionarios que el apoyo administrativo había mejorado desde la descentralización (un 44 por ciento en total) o no había cambiado (un 47 por ciento). El nivel de satisfacción era especialmente alto en el Cercano Oriente. Un buen 50 por ciento de los FAOR señaló que la velocidad de respuesta había mejorado, mientras que sólo un 11 por ciento indicó que había empeorado. Las esferas en relación con la cuales la mayor parte de los FAOR no había observado cambios eran la contratación de personal y la contratación y las adquisiciones. Aunque en general hubo acuerdo en el sentido de que los OCDS proporcionaban un nivel de servicio adecuado, la evaluación reveló que en vista de las consideraciones anteriormente expuestas las FAOR y su personal deseaban que el apoyo a la gestión relativo a los aspectos de su trabajo relacionados con el Programa Ordinario (actualmente prestado por la OCD en Roma) fuera competencia de la MSU regional. La excepción a este cuadro ha sido África, por varias razones, principalmente las deficiencias de las comunicaciones (servicios de telefonía vocal y electrónicos) con otros países africanos.

275. Los FAOR y las oficinas regionales mismas consideran asimismo que podrían realizar directamente diversas operaciones que en la actualidad entrañan una duplicación en la Sede, como las relativas a los viajes. Por ello sugieren que, además de aumentar los niveles de autoridad delegada en los FAOR, se aumenten también los niveles de autoridad delegada en las oficinas regionales.

### **9.2.4 Apoyo para la introducción de TI en las representaciones y las oficinas regionales**

276. Se han hecho grandes esfuerzos a fin de modernizar la infraestructura de telecomunicaciones, la TI y los sistemas informáticos en las representaciones y las oficinas regionales. La gran mayoría de los FAOR indicó que tanto la infraestructura de comunicaciones como la disponibilidad de ordenadores en sus oficinas eran adecuadas o buenas. Casi la mitad de los FAOR, incluidos los de África, opinó que el acceso a la información financiera había mejorado desde el comienzo de la descentralización. La infraestructura de comunicaciones de la FAO parece pobre en comparación con la de los fondos y programas de las Naciones Unidas, pero no así en comparación con la de otros organismos especializados. Ello depende de las mayores inversiones que los fondos y programas pueden permitirse y, en el caso de varios de los organismos, presenta costos generales por funcionario similares a los de la FAO. **La evaluación reveló** que debe seguirse haciendo hincapié en la mejora de las comunicaciones y la TI y que un problema importante ha sido la falta de capacitación adecuada para el personal.

277. Hasta que se instaló un enlace por satélite en 2002, la conexión entre Accra y Roma era deficiente. Si bien se ha hecho frente a este problema, el contacto telefónico de voz entre Accra y

la mayoría de los países africanos sigue constituyendo un problema real. El **equipo de evaluación propone por lo tanto** que se realice en breve un estudio de las posibilidades que podrían ofrecerse a los FAOR en países africanos, como la posibilidad de establecer una conexión de telefonía vocal con Accra a través de la Sede de la FAO o mediante un sistema de tarjeta telefónica a través de Londres o París (ciudades con las que tienen enlaces especialmente buenos).

278. Cada oficina regional tiene un oficial de TI. La OCD tiene asimismo un oficial y un auxiliar de TI. La evaluación reveló que, con la excepción de África, los FAOR se dirigían a los oficiales regionales de TI que se encontraban en la misma zona horaria, y recibían apoyo de éstos, que tenían cierta familiaridad con la situación de los distintos países y, en América Latina y el Cercano Oriente, hablaban además su idioma. El apoyo en materia de TI proporcionado a los FAOR debería transferirse de la OCD a las oficinas regionales, con la adición de un funcionario nacional en cada caso. En el caso de África, este servicio podría seguir siendo prestado a nivel central desde Roma, preferiblemente por la Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información (AFI).

### *9.3 Posibilidades de realizar economías trasladando labores de la Sede a otros lugares*

279. El equipo de evaluación no pudo examinar a fondo el alcance de los ahorros que podrían hacerse trasladando las funciones de apoyo administrativo de la Sede a otros lugares donde los costos sean inferiores (especialmente los del personal del cuadro de servicios generales). Con arreglo a este sistema, las funciones y líneas jerárquicas no sufren cambios pero se reducen los costos. La AFI está examinando activamente esta posibilidad en relación con algunas funciones de apoyo. Se proporcionó al equipo de evaluación una indicación del volumen de los ahorros que podrían hacerse tomando como ejemplo el Servicio de Compras: si todas sus actuales funciones en relación con las compras y la contratación se transfirieran a Bangkok, sin modificar la estructura o las funciones, los ahorros ascenderían a 2,9 millones de dólares EE.UU. por bienio, debido principalmente al menor costo del personal de servicios generales.

### *9.4 Equilibrio entre los costos y los ahorros derivados de la aplicación de las recomendaciones del equipo de evaluación*

280. El alcance, el nivel y el ritmo de aplicación y seguimiento de las recomendaciones formuladas como resultado de esta evaluación son cuestiones que tendrán que decidir la administración y los órganos rectores. Para calcular las repercusiones de la aplicación con arreglo a hipótesis alternativas, el equipo de evaluación habría tenido que realizar numerosas suposiciones; el cálculo, además, no habría representado probablemente un uso productivo de los recursos. Es más productivo realizar un cálculo detallado de los costos adicionales como parte del proceso de planificación interna, una vez que la administración y los órganos rectores hayan hecho ciertas elecciones fundamentales. Algunas esferas de costos no son fijas, ya que el nivel ideal de inversiones puede sencillamente no estar al alcance de la Organización, dadas las limitaciones de los recursos. En cambio, la administración podría preferir asignar las cantidades dependiendo del alcance de los beneficios que puedan conseguirse (por ejemplo, en la infraestructura de comunicaciones y de TI y el fortalecimiento de la capacidad). Otras medidas, como el establecimiento de grupos técnicos destinados en los principales centros de comunicaciones, dependerían del nivel de ayuda que proporcionarían los gobiernos nacionales, en forma de instalaciones y de otras contribuciones en especie. El resumen presentado en la figura 3, no obstante, ilustra de todos modos que probablemente sería posible introducir cambios considerables con los recursos existentes a lo largo de los próximos dos bienios, y las estimaciones provisionales de los ahorros potenciales indican que éstos podrían ascender a unos 15 millones de dólares EE.UU. por bienio, que podrían redistribuirse con objeto de reforzar la descentralización.

**Figura 3: Equilibrio de los costos y las esferas de ahorro  
a fin de realizar los cambios propuestos sin modificar el presupuesto**

Esferas de aumento de los costos	Esferas de ahorro
<p>Fortalecer determinadas representaciones, especialmente con vistas a dotarlas de acreditación múltiple, y reducir las vacantes.</p> <p>Mejorar los servicios técnicos prestados a los países, en especial: creando y poniendo en marcha grupos técnicos en los centros de comunicaciones, con especialistas regionales de guardia, y aumentando del volumen de viajes en los países.</p> <p>Reforzar la integración y las competencias y el rendimiento del personal, especialmente mediante: reuniones e interacción directa, capacitación del personal y rotación del personal.</p> <p>Reforzar el apoyo administrativo, por ejemplo: mejorando la infraestructura de comunicaciones, mejorando el Sistema de Contabilidad sobre el Terreno (FAS), y elaborando material interno de información.</p>	<p>Potenciar la acreditación múltiple y reforzar los acuerdos nacionales (eliminación de cinco puestos de FAOR internacionales, por un monto de 1,6 millones de dólares EE.UU.); eliminar la mayoría (10) de los 16 puestos de oficial administrativo de contratación internacional existentes en las representaciones, y sustituirlos con personal superior nacional (1,4 millones de dólares EE.UU.); reducir el número total de personal técnico en las regiones en un 15 por ciento o un 20 por ciento (6,4 millones<sup>28</sup> de dólares EE.UU.); financiar parcialmente, con recursos extrapresupuestarios, los cuatro o seis puestos de coordinador de medidas de emergencia existentes en las representaciones (800 000 dólares EE.UU.); transferir el apoyo administrativo prestado a los FAOR a las MSU regionales y realizar ahorros por eficiencia en relación con los costos de los servicios administrativos y la prestación de servicios para la aprobación de proyectos del PCT en la Sede (ahorros de unos 4 o 5 millones de dólares por bienio); realizar otros ahorros menores adoptando medidas como la eliminación de al menos un puesto de la categoría de director en la Oficina Regional Europea. Total del orden de 15 millones de dólares EE.UU. por bienio.</p>

## **10. CONCLUSIONES GENERALES FORTALECIMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA UNIDAD Y LA COHERENCIA DE LA ORGANIZACIÓN**

281. El Director General se ha erigido en paladín de la descentralización, tan esencial para comprender los problemas a que se enfrentan los Estados Miembros y responder a ellos, impulsando el proceso frente a la resistencia interna encontrada en la Sede. La evaluación reveló que los Estados Miembros de la FAO que son países en desarrollo deseaban equilibrar las relaciones institucionales internas de la FAO con objeto de que se conceda a los problemas específicos a determinados países y regiones el mismo peso que a la labor normativa global, sumamente importante, dirigida por los departamentos técnicos centrales. La comunidad internacional de desarrollo en conjunto (las Naciones Unidas y los donantes) y los gobiernos de los países en desarrollo consideran necesario un sistema de adopción de decisiones descentralizado en el marco de una visión, una política y unos objetivos estratégicos unitarios. El equipo de evaluación determinó que los objetivos de la descentralización se habían alcanzado tan sólo parcialmente, debido en gran medida al desigual peso concedido en la estructura institucional de la FAO a las necesidades de los países y las regiones, por una parte, y a las estructuras administrativas y los programas técnicos de la Organización, por otra.

<sup>28</sup> Con una reducción del 15 por ciento.

282. Al mismo tiempo, la evaluación reveló que en la Sede prevalece una actitud que da por supuesto que las decisiones administrativas y técnicas pueden adoptarse con más acierto en Roma que en las regiones y los países interesados. Es asimismo digno de mención el hecho de que muchos de los funcionarios administrativos superiores en la Sede no han tenido contacto directo, o han tenido un contacto escaso, con los FAOR y las oficinas regionales, al no haber estado destinados en los países en desarrollo o no haber realizado misiones prolongadas en ellos. Los presupuestos y programas son gestionados por los departamentos técnicos centrales con arreglo a las líneas disciplinarias. Otro elemento esencial de este entorno es la ejecución del control por medio de controles sumamente repetitivos de las decisiones presupuestarias, sobre gastos y sobre insumos antes de su aplicación. Al margen de las consideraciones relacionadas con la eficiencia, este sistema no es eficaz porque diluye la responsabilidad y conduce a una adopción de decisiones mecánica. Asimismo resta autoridad a los directores de las estructuras descentralizadas. El equilibrio del control, por lo tanto, debe desplazarse en mayor medida a posteriori, sobre la base del análisis de riesgos, y de la designación clara de las personas responsables.

283. Se llegó a la conclusión de que la FAO no puede adoptar el mismo enfoque en todas las regiones y todos los países en desarrollo. La Organización debe ajustar sus estructuras institucionales, sus conocimientos especializados y sus prioridades a los contextos locales concretos. Una deficiencia por lo que se refiere a la eficacia de la Organización en la promoción del desarrollo hasta la fecha es que no se ha adaptado de manera apropiada a las diversas situaciones. La Organización tiene que procurar también lograr una flexibilidad mucho mayor para ajustarse a las necesidades en rápida evolución a nivel mundial. En el marco de los limitados recursos disponibles, es preciso renovar el compromiso con determinados objetivos e introducir nuevos cambios importantes a fin de:

- a) lograr que la FAO responda en mayor grado a las necesidades individuales de los países; y
- b) determinar y afrontar las necesidades comunes de las distintas regiones.

284. Aumentar la flexibilidad de la FAO en su respuesta descentralizada exigirá capacidad para ajustar los perfiles y las competencias del personal. Estos cambios harán precisos cambios del Reglamento de la FAO, así como la adopción por la FAO de medidas en el plano del sistema común, en conjunción con otras organizaciones de la misma opinión.

285. Los representantes regionales deben llegar a ser el foco de la labor de la Organización en sus regiones, en el marco de estrategias convenidas para la región, con la aprobación por el Consejo y la Conferencia de las entidades programáticas regionales y los productos principales en el PPM. El trabajo en los países debería basarse en los marcos de prioridades nacionales acordados por el Comité del Programa de Campo interno de la FAO, los cuales deberían proporcionar un fuerte apoyo a la elaboración de la estrategia regional. Los representantes regionales deben hacer viajes frecuentes en la región para escuchar a los Estados Miembros de la región, realizar un seguimiento de alto nivel de los procesos de desarrollo iniciados por el Director General y respaldar a los FAOR y los equipos técnicos en relación con cuestiones críticas.

286. Los representantes regionales deberían ser miembros de pleno derecho de la Reunión del Consejo de Dirección (SMM) y asistir a las reuniones de los principales órganos rectores<sup>29</sup>. De esa forma podrían actuar como representantes en la estructura de gestión de la labor de la Organización en las regiones, con responsabilidad, en las regiones a su cargo, de velar porque las prioridades y estrategias globales de la FAO se traduzcan en medidas concretas. Asimismo, ello reforzaría su integración en la Organización, aumentando la unidad y la coherencia.

287. Con objeto de reforzar en mayor medida la capacidad de los FAOR para llevar a cabo su labor, los representantes regionales deberían ser quienes recibieran los informes de los FAOR y de los oficiales técnicos regionales sobre cuestiones relativas a los programas en el plano nacional y

---

<sup>29</sup> Verse también el doc. JIU 2002, op.cit.

a la labor de ámbito regional<sup>30</sup>. Ello exigirá que aumente considerablemente el diálogo con los FAOR para reforzar su papel en la elaboración de la estrategia, la realización de cambios organizativos y la programación. Los FAOR deberían seguir informando al Director General en relación con las principales cuestiones relativas a las políticas y a la orientación de la FAO en los países a su cargo.

288. Al mismo tiempo, debe procurarse que esa modificación no se traduzca en la introducción de un estrato burocrático respecto de la comunicación normal. Esta debería seguir siendo como en la actualidad, entre las partes más interesadas, de modo que los FAOR y los oficiales técnicos tengan contacto directo con los departamentos técnicos y las direcciones administrativas y de cooperación técnica pertinentes en la Sede y en las regiones, según sea necesario. De manera análoga, deben estrecharse los contactos, oficiales e informales, entre los oficiales técnicos en las regiones y las dependencias pertinentes en la Sede, mediante varias medidas, como la designación de coordinadores específicos, sistemas de seguimiento y un mayor intercambio cara a cara.

289. Los representantes subregionales en el Pacífico y en el Caribe deberían seguir informando directamente a la Sede y al Director General, ya que las subregiones constituidas por islas pequeñas tienen necesidades únicas. Las demás oficinas subregionales deberían informar al representante regional, a fin de lograr una gestión unificada en toda la región<sup>31</sup>. Todas las oficinas de enlace deberían informar a la Oficina del Director General, como actualmente sucede en casi todos los casos en la práctica. En lo referente a cuestiones estrictamente europeas, la LOBR debería dirigirse a la Oficina Regional para Europa (REU) directamente.

290. La política y la gestión general respecto del nombramiento y la asignación de los FAOR debería seguir siendo dirigida por medio de una dependencia de la Oficina del Director General. Todos los servicios relativos a las oficinas en los países deberían ser desempeñados por las MSU regionales en lugar de lo que sucede actualmente, pues los recursos extrapresupuestarios son administrados por las MSU regionales, mientras que los recursos del Programa Ordinario son gestionados por la OCD.

291. Paralelamente a la introducción de estos cambios, se necesita un esfuerzo enérgico con vistas a mejorar la calidad de la plantilla necesaria a todos los niveles en todas las regiones, a fin de hacer frente a los desafíos y las posibilidades mayores que plantearán las estructuras y responsabilidades mejoradas. La Organización debe también mejorar su comunicación interna, promoviendo siempre que sea posible un mayor contacto cara a cara. Una consecuencia negativa de una verdadera descentralización será un incremento del número de reuniones y de intercambios entre regiones y dentro de éstas. Todos los demás organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas dedican una proporción considerablemente mayor de sus recursos que la FAO a estas actividades.

292. Para que estos cambios institucionales permitan alcanzar los objetivos previstos, esto es, una mayor unidad, una mayor pertinencia y unos mayores efectos, la redistribución de las responsabilidades internas exigirá un tiempo y una atención considerables del vértice de la Organización a las cuestiones relacionadas con las regiones y los países. De lo contrario, incluso con las comunicaciones modernas y una participación más plena de los representantes regionales en la SMM y en otras reuniones de la FAO, los representantes regionales seguirán encontrándose en una posición débil frente a los ADG de la Sede, y existe asimismo el peligro de que los representantes regionales reciban una supervisión y orientación inadecuadas. Resulta difícil para el Director General, que es responsable de la totalidad de la labor de la FAO, ocuparse de estas

---

<sup>30</sup> Véase asimismo el doc. C 2001/15, titulado "Cuentas comprobadas, 1998-1999", párr. 172, de noviembre de 2001.

<sup>31</sup> Se informó al equipo de evaluación de que se estaba elaborando un nuevo sistema de presentación de información con arreglo al cual en el futuro los representantes subregionales informarían sin excepciones a los representantes regionales.

cuestiones de manera cotidiana, pero es esencial que reciban una atención constante a un nivel muy alto dentro de la Organización.

293. Por consiguientes, se propone que sin diluir en modo alguno la línea directa de rendición de cuentas entre los representantes regionales y el Director General, éste designe al Director General Adjunto para que se ocupe en su nombre de las cuestiones nacionales y regionales más detalladamente. Se delegaría en el Director General Adjunto la responsabilidad de velar por el establecimiento de relaciones de trabajo basadas en la colaboración entre los departamentos de la Sede y las oficinas descentralizadas. El Director General Adjunto gozaría asimismo de un mayor nivel de responsabilidad en lo relativo a velar porque las actividades en los planos regional, subregional y nacional estén plenamente conformes con la política, la estrategia y los planes de la FAO.

294. En resumen, estas propuestas reforzarían y aumentarían la descentralización en el marco de una Organización más unificada:

- a) incorporando plenamente a los directores regionales en los procesos de adopción de decisiones institucionales de alto nivel y a los FAOR en los procesos regionales;
- b) elaborando una orientación estratégica y las prioridades del programa de la FAO en cada región y en cada país, sobre la base de un marco de prioridades nacionales eslabonada;
- c) mejorando la combinación de competencias y la disponibilidad de personal y otros recursos en las regiones, de conformidad con las necesidades y posibilidades de cada país, y adoptando una forma de trabajar orientada en mayor medida en función de la demanda;
- d) aprovechando en mayor medida los conocimientos especializados existentes en la región, y los recursos financieros regionales, proporcionados por nuevos donantes;
- e) proporcionando incentivos y simplificando los procedimientos;
- f) cambiando la mentalidad de la Organización para pasar del control y el seguimiento de las actividades a la responsabilidad individual respecto de:
  - los resultados (seguimiento y evaluación);
  - las actividades (auditoría).

Para ello es preciso hacer mayor hincapié en los controles a posteriori, más que a priori, que tienen en cuenta la evaluación del riesgo y del rendimiento, acompañado por cambios en la descripción de las funciones y en los contratos del personal a fin de proporcionar más incentivos y establecer una mayor disciplina; y

- g) velando porque el personal de los distintos países y de las oficinas regionales tenga el nivel necesario.

295. El equipo de evaluación ha realizado un análisis detallado y ha encontrado problemas significativos, que reducen considerablemente la eficacia en función de los costos del personal de la FAO en las regiones y los países, por lo que se refiere a los beneficios que obtienen los Estados Miembros, y van también en detrimento de la unidad de la Organización. De conformidad con su mandato, el equipo de evaluación ha formulado recomendaciones con objeto de aumentar la eficacia de estos servicios. El equipo de evaluación espera que este informe contribuya a que se reconozcan los problemas y se entable un debate constructivo sobre la mejor forma de hacerles frente. A falta de cambios que, como mínimo, aumenten las competencias del personal, cuando sea necesario, deleguen más facultades por lo que hace a la adopción de decisiones, ajusten los recursos para que el personal pueda hacer más viajes a los países y trabajar más tiempo en ellos, y establezcan procesos significativos de prioridades en los países, no será posible aprovechar plenamente todas las posibilidades que ofrece la descentralización ya aplicada.

296. Por último, aunque el equipo de evaluación se fijó el objetivo de hacer propuestas que pudieran aplicarse en el marco de los recursos existentes, y aunque hay deficiencias que deben

resolverse, el equipo llegó al convencimiento de que con los cambios recomendados como resultado de esta evaluación las actividades descentralizadas de la FAO al servicio directo de los Estados Miembros merecerían un aumento del presupuesto en términos absolutos, sin que se redujeran los recursos destinados a las labores normativas.

En vista de las cuestiones de carácter continuo relacionadas con las políticas que podrían plantearse como resultado de un mayor fortalecimiento de la descentralización, incluidas las cuestiones relativas al establecimiento de grupos técnicos, la ampliación de la acreditación múltiple y otros cambios de las disposiciones relativas a la presencia en los países y el apoyo técnico, los órganos rectores tal vez deseen considerar la posibilidad de establecer un grupo especial de trabajo, reducido, encargado de actuar como enlace con los representantes del Director General respecto de las cuestiones relacionadas con las políticas que se planteen al determinar un plan de aplicación y de decidir, según convenga, las cuestiones principales que habrían de remitirse a los órganos rectores.

## ANEXO 1 – MANDATO DE LA EVALUACIÓN

### I. INTRODUCCIÓN

1) En el documento titulado “Examen por el Director General de los programas, estructuras y políticas de la Organización”, de mayo de 1994, se presentó al Consejo de la FAO un conjunto amplio de reformas. La descentralización se definió como uno de los “principios rectores” de dicha reforma, y objetivo común a muchas de las propuestas de cambio formuladas con vistas a revitalizar la Organización y aumentar su eficacia. El objetivo de dicho principio rector era el siguiente: “Se deberá buscar el mayor grado posible de descentralización de las actividades técnicas a nivel regional, subregional y nacional. [...] la Sede de la FAO está demasiado alejada de las poblaciones rurales de Asia, los pequeños estados insulares del Pacífico, los inmensos problemas de los países frágiles de África, y las cuestiones concretas de interés para América Latina y el Caribe, el Cercano Oriente y Europa oriental. Es imprescindible que la Organización siga siendo visible y respondiendo a las necesidades y que se le vea actuar cerca de donde se producen los problemas. Las repercusiones positivas de una política activa de descentralización permitirán utilizar mejor la capacidad nacional, subregional y regional, conseguir economías considerables en las modalidades de aplicación y acortar el tiempo transcurrido entre el momento en que se expresan las necesidades de los Estados Miembros y el momento en que la Organización las satisface”.<sup>32</sup>

2) El proceso de aumento de la descentralización se puso en marcha en 1995 y ha venido ajustándose y evolucionando con la experiencia. Algunas de las medidas adoptadas son:

- a) en las oficinas regionales:
  - i) ampliación del personal técnico de las oficinas regionales que prestan servicios a las cinco regiones en desarrollo;
  - ii) el establecimiento y dotación de personal, de subdirecciones de asistencia para las políticas en cada una de las oficinas regionales, que se ocupan también de la elaboración del programa de campo;
  - iii) establecimiento de dependencias de apoyo a la gestión regionales para proporcionar a las oficinas regionales, y para el programa de campo, servicios administrativos y relacionados con los recursos humanos;
- b) establecimiento de cinco oficinas subregionales para: África austral y oriental; las islas del Pacífico; Europa central y oriental; el Caribe; y el norte de África;
- c) establecimiento de dos oficinas de enlace nuevas, con la UE y Bélgica y en el Japón;
- d) aumento del número de países con una oficina de la FAO o un oficial de enlace por medio de diversos acuerdos, como por medio de funcionarios técnicos destacados, corresponsales nacionales y la acreditación múltiple;
- e) descentralización de las operaciones de los proyectos de cooperación técnica, primero a las oficinas regionales y posteriormente, en relación con los proyectos nacionales, a los FAOR, con una oficina de coordinación y seguimiento en la Dirección de Operaciones de Campo en Roma (las operaciones de los proyectos de emergencia siguen dirigiéndose desde la Sede);
- f) reestructuración de las oficinas de los FAOR mediante la sustitución del personal administrativo y de programas de contratación internacional por personal nacional;
- g) establecimiento de la Oficina de Coordinación de las OCD, que coordina las estructuras descentralizadas; y
- h) ajuste de los procedimientos y refuerzo de la infraestructura de comunicaciones y tecnología de la información con miras apoyar el proceso de descentralización.

---

<sup>32</sup> Doc. CL 106/2, par. 24, y resumen operativo, párr. VI e).

## II. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

3) La administración superior decidió que, ocho años después de que se adoptara la decisión de proseguir con la descentralización de importantes funciones de la Organización, sería oportuno realizar una evaluación independiente general de los resultados hasta la fecha. La necesidad de dicha evaluación fue subrayada también por los órganos rectores<sup>33</sup>, por el Auditor Externo<sup>34</sup> y la Dependencia Común de Inspección (DCI).

4) En este contexto, se consideran funciones descentralizadas todas las funciones que se realizan fuera de la Sede de la FAO, en las oficinas regionales, subregionales, nacionales y de enlace. Se examinarán las relaciones entre las estructuras centrales y descentralizadas y las funciones, así como entre estas últimas. Se tratará de determinar qué funciones pueden desempeñarse a nivel central y cuáles pueden descentralizarse de manera más eficaz. Se reconoce, al realizar este análisis y extraer conclusiones, que la ejecución de funciones a nivel central y en las oficinas descentralizadas no es un proceso estático, sino que el proceso va cambiando en función de la evolución de las necesidades de los Estados Miembros, los avances tecnológicos y los recursos disponibles para la FAO.

5) Con arreglo a la orientación proporcionada en el Marco Estratégico de la FAO, la evaluación será formativa y su propósito principal será sugerir maneras de aumentar los beneficios de la descentralización para los Estados Miembros, al mismo tiempo que se corrige cualquier efecto negativo y se asegura también un aumento de la eficiencia en función de los costos. Así pues, el propósito central de la evaluación será promover los objetivos que encierran los principios rectores anteriormente mencionados, es decir, sin dejar de garantizar la coherencia de la FAO en cuanto organización unitaria, aumentar:

- la pertinencia de la labor de la FAO para los países, con necesidades y prioridades diversas;
- la visibilidad de la FAO y su proximidad a los Estados Miembros;
- la rapidez de respuesta de la FAO;
- economías en la ejecución del programa; y
- la utilización de la capacidad regional, subregional y nacional.

## III. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

6) La evaluación se centrará en la determinación de los puntos fuertes y los puntos débiles de la descentralización con respecto a las estructuras organizativas, las funciones y los procedimientos que se han aplicado hasta la fecha. Si bien se examinarán los diversos pasos del proceso de descentralización, la evaluación hará especial hincapié en la determinación de los ajustes del sistema de descentralización actualmente existente que podrían revestir importancia con objeto de satisfacer en mayor medida las necesidades futuras.

7) En la evaluación se analizará asimismo la validez y la eficacia de la estrategia general de descentralización respecto del cambiante entorno mundial y las necesidades de los Estados Miembros, poniendo de relieve los cambios pertinentes de esas necesidades. Se considera que las actividades de las estructuras descentralizadas tienen un papel fundamental en relación con cada una de las seis estrategias de la FAO para afrontar cuestiones intersectoriales de la Organización<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Por el Comité del Programa, en su 86º período de sesiones, y el Comité de Finanzas, en su 97º período de sesiones.

<sup>34</sup> Doc. C 2001/5, titulado "Cuentas comprobadas, 1998-1999", párr. 174.

<sup>35</sup> A saber: garantizar la excelencia; intensificar la interdisciplinariedad; ampliar las asociaciones y alianzas; seguir mejorando el proceso de gestión; multiplicar los efectos de los recursos para la FAO y sus Miembros; y comunicar los mensajes de la FAO.

8) A fin de evaluar esas cuestiones, se tendrán en cuenta las opiniones de los Estados Miembros sobre los servicios que necesitan y que reciben, su calidad y eficacia. Además se considerará también la experiencia de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular de otros organismos especializados.

9) Un elemento esencial para el éxito de la descentralización es ajustar los procesos, los procedimientos y la infraestructura de apoyo, incluso de tecnología de la información. Varios grupos de trabajo han realizado, o están realizando, exámenes de los procedimientos financieros y administrativos, los niveles de autoridad, las líneas de rendición de cuentas, el reembolso de los costos de apoyo, la dotación de personal y las necesidades en materia de TI, en especial, pero no exclusivamente, con respecto a la elaboración y puesta en práctica del Programa de Campo. En los informes de la Oficina del Inspector General se ha abordado también el tema de los FAOR y de las oficinas regionales. Por ello, en la evaluación misma no se examinarán esos aspectos en detalle, sino que se aprovechará la labor de esos grupos para realizar juicios.

10) La evaluación será general, pero en el curso de su trabajo, el equipo de evaluación definirá y examinará con especial atención las esferas en las que considere que existen ventajas particulares que puedan potenciarse y deficiencias a las que deba hacerse frente. Dentro de los límites establecidos en su mandato, el equipo de evaluación tendrá, por lo tanto, independencia y un cierto grado de flexibilidad para explorar en mayor profundidad las cuestiones que decida que son más importantes.

11) El análisis se enfocará desde el punto de vista de la identificación de las necesidades y preocupaciones fundamentales, en una situación caracterizada por una limitación de los recursos que no permite satisfacer todas las esperanzas. En la medida de lo posible, se evaluarán la satisfacción de los Estados Miembros y la labor con los asociados para el desarrollo tanto en relación con la FAO en conjunto como con la Sede y las estructuras descentralizadas por separado. Las disposiciones existentes en otros organismos proporcionarán un punto de referencia útil. Entre los factores que deberán examinarse a fin de evaluar la idoneidad y eficacia generales de la descentralización figuran:

- a) la satisfacción en la actualidad, y los cambios al respecto, de los Estados Miembros en relación con:
  - i) la identificación y priorización de la respuesta a sus necesidades;
  - ii) la prestación de servicios de cooperación técnica;
  - iii) la preparación e intervención en situaciones de emergencia;
  - iv) la asistencia para la elaboración de programas y la participación en las labores de preparación de la estrategia y de planificación nacional, por ejemplo en los procesos de evaluación conjunta de los países (CCA), en relación con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), y de DELP;
  - v) el análisis, el asesoramiento y el diálogo en materia de políticas y en el plano técnico, a nivel nacional y regional (incluidas las cuestiones internacionales);
  - vi) la comunicación y difusión de información;
  - vii) el fomento y el establecimiento de un marco para el diálogo nacional, regional y mundial;
  - viii) el apoyo para la integración económica y política a nivel subregional y regional; y
  - ix) la movilización de recursos.
- b) el grado en que la descentralización de la FAO facilita una colaboración más eficaz con los asociados para el desarrollo (particularmente los del sistema de las Naciones Unidas, las IFI y los donantes) en beneficio de los Estados Miembros (examinado con respecto a los puntos mencionados en el apartado a) *supra*);
- c) la asignación de funciones, en respuesta a las necesidades establecidas entre las diversas oficinas y la Sede y la capacidad para desempeñarlas, especialmente en relación con:
  - i) las necesidades de los Estados Miembros;

- ii) la capacidad para prestar los servicios y el resultado efectivo, por lo que se refiere a la calidad y eficacia del servicio proporcionado (incluyendo la capacidad del personal, los sistemas, los mecanismos de trabajo internos y la infraestructura); y
- iii) el costo y otras consideraciones relativas a la eficiencia;
- d) la claridad y coherencia de las disposiciones, los procedimientos y las responsabilidades organizativos en general con respecto a la gestión y el trabajo de las oficinas descentralizadas, así como con el logro de la plena complementariedad de la labor y las funciones desempeñadas en la Sede y en las oficinas descentralizadas. Entre las esferas que se examinarán, con respecto a cada una de las funciones principales y en el trabajo en conjunto podrían figurar:
  - i) la estructura organizativa;
  - ii) la claridad de las funciones, los papeles y las responsabilidades;
  - iii) los mecanismos de planificación, programación y presupuestación respecto del Programa Ordinario y de actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios;
  - iv) los niveles de autoridad y flexibilidad;
  - v) los controles (técnicos, financieros y administrativos);
  - vi) la coordinación, la gestión, los flujos de información y la comunicación en general; y
  - vii) otros aspectos de los sistemas y procedimientos;
- e) los parámetros dados por la mentalidad de la institución y el grado en que refuerzan o menoscaban la eficacia de la descentralización, incluidos:
  - i) las estructuras de incentivos, categorías y premios, las prácticas e ideas al respecto y sus implicaciones en relación con la cooperación, la competencia y el estilo de gestión;
  - ii) los efectos en las líneas de rendición de cuentas, los flujos de información y la comunicación;
  - iii) las políticas, los procedimientos y las prácticas en materia de recursos humanos; y
  - iv) las actitudes respecto del aprendizaje y el cambio organizativo.

12) El equipo de evaluación examinará la validez de las críticas y sugerencias con vistas a realizar mejoras formuladas por examinadores internos y externos, incluida la DCI y el Auditor Externo.

13) Las recomendaciones deberán priorizarse y deberán identificarse claramente las mejoras que podrían realizarse sin recursos adicionales. Deberán proporcionarse cálculos aproximados de los costos y los ahorros que entrañarían los cambios propuestos (a ser posible, con arreglo a diversas hipótesis).

#### **IV. METODOLOGÍA**

14) Un requisito previo para lograr el propósito de la evaluación es que ésta sea independiente pero al mismo tiempo que sea transparente e incluya a los interesados directos a lo largo de todo el proceso.

15) La evaluación será precedida por un estudio teórico en el que se resuma toda la documentación disponible.

16) El proceso de evaluación tendrá un carácter sumamente consultivo y estará sujeto a discusión con el equipo de evaluación. Se prevé que se siga el siguiente proceso para la evaluación:

- a) estudio del material de antecedentes y exámenes preliminares y sesiones informativas en la Sede;
- b) preparación de una lista preliminar de cuestiones que el equipo desea explorar en mayor detalle (que se adaptará a medida que avanza la evaluación);
- c) visitas a todas las oficinas regionales y a una muestra de las oficinas subregionales, a países con y sin FAOR, a los FAOR y las oficinas de enlace, durante las cuales se explorarán en mayor detalle las cuestiones seleccionadas con todos los interesados (se utilizará una lista estructurada de comprobación y es posible que se prepare un modelo

- estándar de evaluación de las necesidades nacionales y regionales, las funciones y el nivel del servicio). Se realizarán visitas a diversos países representativos a tal efecto. Entre los criterios para seleccionar dichos países figurarán: la distribución regional, la población, el nivel de desarrollo, el tamaño del programa de la FAO en el país y los tipos de representación de la FAO;
- d) elaboración de cuestionarios que se enviarán a todos los países, las oficinas descentralizadas y las dependencias interesadas de la Sede, así como a asociados para el desarrollo tras la celebración de las primeras visitas a los países, que proporcionarán indicaciones de las cuestiones que deberán tratarse en los cuestionarios;
  - e) posibles visitas a las sedes de otros pocos organismos especializados de las Naciones Unidas para conocer su experiencia;
  - f) sobre la base de la información anterior, preparación de un proyecto de informe sobre las conclusiones y recomendaciones;
  - g) discusión de las conclusiones y recomendaciones con los directores interesados; y
  - h) finalización del informe.
- 17) No está previsto que se lleve a cabo un examen por un grupo separado de expertos, ya que la evaluación será dirigida por un consultor externo e incluirá un taller.
- 18) De conformidad con la práctica habitual tras la terminación de la evaluación, la administración superior presentará una respuesta oficial a las conclusiones y recomendaciones, que se facilitará a los órganos rectores junto con el informe de evaluación.



## **ANEXO 2 – CURRICULUM VITAE RESUMIDO DE LOS MIEMBROS EXTERNOS INDEPENDIENTES DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN**

### **Jefes del equipo**

David Sands Smith (Reino Unido) prestó servicios durante toda su carrera en el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido en África y Asia y desempeñó los siguientes cargos: Director del Departamento de Desarrollo de la Comunidad Europea del DFID (además de representante del Reino Unido para las cuestiones relativas al desarrollo durante las negociaciones de Lomé); Director de la oficina regional del DFID para África oriental en Nairobi; representante del Reino Unido ante los organismos de las Naciones Unidas en Roma; Director de la oficina del DFID en Escocia y Director de servicios (que incluía la responsabilidad por las funciones administrativas y de personal del DFID). Concluyó su carrera en el DFID como Jefe del Departamento de Políticas de Desarrollo.

Mary Chinery-Hesse (Ghana) es actualmente miembro del Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Amenazas, Desafíos y Cambio. Anteriormente desempeñó los siguientes cargos: Director General Adjunto de la OIT; Representante Residente del PNUD (Sierra Leona, Tanzania, Seychelles y Uganda); y, en Ghana, Secretaria Principal del Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, así como Secretaria del Consejo Nacional de Planificación Económica. Asimismo fue Presidenta del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones de las Naciones Unidas, el grupo de expertos eminentes en ajuste estructural y la mujer de la Commonwealth y el grupo de alto nivel de expertos eminentes encargado de examinar los progresos hechos en la aplicación del programa para los países menos adelantados. La Sra. Chinery-Hesse fue miembro del Consejo de Asesores Africanos del Banco Mundial, el grupo consultivo de expertos eminentes de la Unión Africana, y el grupo de alto nivel de expertos eminentes distinguidos en financiación para el desarrollo (Comisión Zedillo) y la Comisión de Administración Pública Internacional.

### **Consultores regionales**

Adel Aboul Naga (Egipto) ocupaba el puesto de FAOR en el Pakistán cuando se jubiló a final de 2003. Anteriormente, había sido representante de su país ante los organismos de las Naciones Unidas en Roma durante cinco años, durante los cuales formó parte asimismo del Comité del Programa de la FAO y fue presidente tanto del Grupo de los 77 como del Grupo del Cercano Oriente. Cuando fue nombrado para este puesto desempeñaba el cargo de Subsecretario de Producción Animal en Egipto, por lo que realizó numerosos viajes en la región del Cercano Oriente. El Sr. Aboul Naga es Doctor en Zootecnia.

Minole Santiapillai (Sri Lanka) ha prestado servicios en varios países de Asia durante su carrera de más de 20 años en el PNUD. Fue responsable en el PNUD del seguimiento de los proyectos de la FAO en Sri Lanka. Asimismo tiene experiencia más reciente como consultor para diversos clientes, incluso del sector privado, y se ha ocupado especialmente de cuestiones de género y desarrollo social.

Roberto Cabral y Bowling (México) ha realizado una larga carrera académica y de investigación en la Universidad de México en las esferas del desarrollo agrícola y económico. Ha sido asesor económico del Gobierno de México, incluyendo trabajos relativos a la reforma agraria mexicana y a la ayuda extranjera para el sector agrícola. Fue Director General de Planificación en el Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y, más recientemente, Asesor Principal del Subsecretario de Estado de Hidrocarburos.



## ANEXO 3 – COMPETENCIAS NECESARIAS DEL PERSONAL

### Oficinas de los FAOR y FAOR

1) Aunque las funciones de las oficinas de la FAO en los países son múltiples, la evaluación puso de relieve las siguientes, que son importantes a fin de determinar las competencias de las oficinas:

- a) promover los mensajes de la FAO;
- b) hacer aportaciones para el diálogo nacional sobre políticas y estrategia a todos los niveles, y facilitarlos;
- c) facilitar la coordinación y las asociaciones (con un papel principal o de apoyo) entre la comunidad internacional respecto de la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, agrícola, ganadero, forestal y pesquero;
- d) elaboración del programa de campo (tanto en casos de emergencia como para el desarrollo);
- e) ejecución del programa de campo (tanto en casos de emergencia como para el desarrollo);
- f) facilitar el intercambio de información en relación con todas las cuestiones comprendidas en las esferas de competencia de la FAO.

2) Si esas tareas tuvieran que traducirse en una combinación de competencias necesarias en la oficina, en líneas generales corresponderían a:

- a) amplio conocimiento del alcance del mandato de la FAO (para ello se necesita un amplio conocimiento sectorial);
- b) conocimiento del país (situación general, agricultura, etc.);
- c) conocimiento de la FAO en cuanto institución y, por consiguiente, capacidad para aprovechar sus recursos, proporcionar indicaciones para sus programas y utilizar sus sistemas administrativos y financieros;
- d) capacidades en materia de:
  - i) elaboración de políticas y estrategias;
  - ii) establecimiento de redes y comunicación;
  - iii) promoción de los servicios de la FAO en las esferas de las que hay demanda;
  - iv) gestión y administración;
  - v) dotes de dirección; y
- e) disposición del representante o la FAOR a realizar trabajo verdaderamente práctico, como elaborar estudios y documentos sobre proyectos, en vez de esperar ocupar un papel superior al trabajo directo.

3) El equipo de evaluación concluyó que, con diferencias dependiendo de las necesidades y el potencial de los países en los que trabajan, los FAOR deben poseer ellos mismos todas las competencias mencionadas. Aunque la necesidad de disponer de una capacidad administrativa y de gestión considerable puede en ocasiones ser suplida en parte por las capacidades de otros funcionarios de la oficina del FAOR, no es así en el caso de las demás capacidades.

### Oficiales técnicos regionales o subregionales

4) Con la aplicación de las recomendaciones formuladas en este informe, las responsabilidades de los oficiales técnicos se ampliarían por lo que se refiere a las cuestiones que deberían abarcar y a sus funciones en materia de políticas y estrategia en los planos nacional y regional. Asimismo se esperaría de ellos que trabajaran en mayor medida como miembros de equipos interdisciplinarios. Por lo tanto, las funciones incluirían:

- a) apoyar a los FAOR a fin de identificar y formular las esferas prioritarias para la adopción de medidas en el plano nacional;
- b) identificar las necesidades de apoyo especializado en los planos nacional y regional;

- c) contribuir, tomando la iniciativa cuando sea necesario, a la formulación de proyectos de campo;
  - d) contribuir, tomando la iniciativa cuando sea necesario, a la prestación de asesoramiento sobre políticas y estrategia a los países;
  - e) contribuir a la identificación de esferas prioritarias para la adopción de medidas por parte de la Organización en relación con la labor normativa internacional y con los proyectos;
  - f) contribuir, tomando la iniciativa cuando sea necesario, a las labores normativas en la región;
  - g) proporcionar apoyo técnico al programa de campo, incluso en intervenciones de emergencia;
  - h) promover los mensajes técnicos de la FAO; y
  - i) proporcionar, según sea necesario, un enlace entre los departamentos técnicos de la Organización y los países, con vistas a comunicar los problemas de la región a la Sede y las preocupaciones técnicas de la Sede a la región.
- 5) Si esas funciones debieran traducirse en una combinación de competencias necesarias para la función, las competencias necesarias serían las siguientes:
- a) amplio conocimiento técnico de una de las esferas principales comprendidas en el mandato de la Organización y del modo en que su campo de competencia técnica está relacionado con el sector en conjunto;
  - b) conocimiento de la Organización, sus prioridades técnicas, sus recursos técnicos y sus procedimientos;
  - c) conocimiento del grupo de países a los que prestan servicios, tanto en relación con su esfera de trabajo como en el contexto más amplio.;
  - d) dotes analíticas;
  - e) dotes de formulación de proyectos;
  - f) dotes de formulación de políticas y estrategias;
  - g) dotes de coordinación, creación de redes y colaboración en equipo;
  - h) capacidad para realizar trabajo multidisciplinar; y
  - i) dotes de comunicación verbal y escrita y de promoción.

### **Representantes regionales o subregionales**

- 6) Las responsabilidades de los representantes regionales y subregionales deberían incluir:
- a) identificar las esferas de acción prioritarias de la Organización tanto en la esfera normativa como en los programas de campo a nivel nacional, de grupos de países y regional o subregional;
  - b) comunicar con los FAOR y prestarles apoyo en todos los aspectos de su labor, especialmente en relación con el diálogo nacional sobre políticas y estrategia y con la elaboración del programa de campo;
  - c) velar por la coherencia, la unidad y la sinergia entre el programa de trabajo normativo y el programa de trabajo de campo de la FAO en la región o subregión, en consonancia con las demandas nacionales y los objetivos estratégicos de la FAO, en estrecha colaboración con los subdirectores generales (ADG) de los departamentos técnicos;
  - d) facilitar un intercambio de información entre la región o subregión y la Sede sobre todas las cuestiones relacionadas con las esferas comprendidas en el mandato de la FAO;
  - e) planificar y celebrar reuniones regionales, incluida la conferencia regional;
  - f) coordinar y ejecutar la labor normativa de la FAO a nivel regional y subregional;
  - g) formar un equipo coherente en la oficina;
  - h) gestionar todos los aspectos de la labor de la oficina regional o subregional.

- 7) Para realizar estas funciones, las competencias necesarias incluyen, a un nivel muy alto:
- a) dotes de dirección y visión;
  - b) amplio conocimiento de las esferas comprendidas en el mandato de la FAO (para ello es necesario que sus conocimientos sectoriales sean muy vastos);
  - c) conocimiento de la región, especialmente en el plano de las políticas (perspectiva general, agricultura, etc.);
  - d) conocimiento de la FAO en cuanto institución y, por lo tanto, capacidad para aprovechar sus recursos técnicos y proporcionar indicaciones;
  - e) capacidad analítica;
  - f) dotes de representación, negociación y comunicación;
  - g) dotes de establecimiento de redes; y
  - h) dotes de gestión.



**SIGLAS**

<b>ACP</b>	Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico
<b>CEI</b>	Comunidad de Estados Independientes
<b>CTPD</b>	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
<b>DCI</b>	Dependencia Común de Inspección
<b>DELP</b>	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
<b>ESC</b>	Dirección de Productos Básicos y Comercio de la FAO
<b>FAOR</b>	Representante de la FAO
<b>FI</b>	Departamento de Pesca de la FAO
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>IFI</b>	instituciones financieras internacionales
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
<b>LOBR</b>	Oficina de Enlace con la Unión Europea y Bélgica
<b>LOGE</b>	Oficina de Enlace con las Naciones Unidas (Ginebra)
<b>LOJA</b>	Oficina de Enlace con el Japón
<b>LONY</b>	Oficina de Enlace con las Naciones Unidas (Nueva York)
<b>LOWA</b>	Oficina de Enlace para América del Norte
<b>MSU</b>	Dependencia de Apoyo a la Gestión
<b>NEPAD</b>	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
<b>OCD</b>	Oficina de Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas
<b>ODM</b>	objetivo de desarrollo del Milenio
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	organización no gubernamental
<b>ONUDI</b>	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
<b>OTD</b>	oficial técnico destacado
<b>PCT</b>	Programa de Cooperación Técnica de la FAO
<b>PESA</b>	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPM</b>	Plan a Plazo Medio
<b>RAF</b>	Oficina Regional para África (FAO)

---

<b>RAP</b>	Oficina Regional para Asia y el Pacífico (FAO)
<b>REU</b>	Oficina Regional para Europa (FAO)
<b>RLC</b>	Oficina Regional para América Latina y el Caribe (FAO)
<b>RNE</b>	Oficina Regional para el Cercano Oriente (RNE)
<b>SAFR</b>	Oficina Subregional para el África Austral y Oriental
<b>SAPA</b>	Oficina Subregional para las Islas del Pacífico
<b>SEUR</b>	Oficina Subregional para Europa Central y Oriental
<b>SLAC</b>	Oficina Subregional para el Caribe
<b>SNEA</b>	Oficina Subregional para África del Norte
<b>TCA</b>	Dirección de Asistencia para las Políticas
<b>TCE</b>	Dirección de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación de la FAO
<b>TCI</b>	Dirección del Centro de Inversiones
<b>TCO</b>	Dirección de Operaciones de Campo
<b>TI</b>	tecnología de la información
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura