

Octubre de 2013



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

REUNIÓN CONJUNTA

**Reunión conjunta del Comité del Programa en su 114.º período de sesiones
y el Comité de Finanzas en su 151.º período de sesiones**

Roma, 13 de noviembre de 2013

**Informe sobre la estructura y el funcionamiento de la red
de oficinas descentralizadas**

Medidas que se proponen a los Comités del Programa y de Finanzas y al Consejo

- Se solicita al Consejo que, teniendo en cuenta las opiniones manifestadas en la reunión conjunta de los Comités del Programa y de Finanzas, tome nota de la información actualizada en relación con la estructura y el funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Daniel Gustafson

Director General Adjunto (Operaciones)

Tel.: +39 06570 56320

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mi568s

1. En el presente documento se ofrece a los Estados Miembros información actualizada sobre los pasos dados para mejorar el rendimiento de la Organización en lo relativo a alcanzar resultados y repercusión en el ámbito nacional mediante todos los aspectos de la labor de la FAO, es decir, programas normativos, así como programas a escala mundial, regional y nacional. Se basa en la orientación que los Estados Miembros proporcionaron en el 144.º período de sesiones del Consejo, celebrado en junio de 2012¹, en respuesta al documento titulado *Estructura y funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas*².

2. Se han realizado grandes progresos en todas las esferas acordadas, en concreto en: i) la mejora del rendimiento, los resultados y la repercusión de toda la labor de la FAO en el ámbito nacional; ii) la reducción de la fragmentación y el aumento de la integración en todos los aspectos de la labor de la FAO, independientemente de la fuente de financiación, entre las oficinas descentralizadas y la Sede, entre los productos normativos y de conocimientos mundiales y sus iniciativas sobre el terreno, y entre las actividades de emergencia, rehabilitación y desarrollo de manera plenamente coherente con el programa de la Organización relativo a la resiliencia; iii) el fomento de asociaciones con instituciones nacionales y regionales, otros organismos internacionales de las Naciones Unidas o que no pertenecen a las Naciones Unidas, el sector privado, las universidades y organizaciones de investigación, y la sociedad civil. Desde la celebración en junio de 2012 del período de sesiones del Consejo, se ha prestado una atención deliberada a cada una de estas medidas.

3. El Consejo respaldó las propuestas organizadas en tres esferas amplias: a) mejoras en la planificación y el establecimiento de prioridades; b) mejoras en la red de oficinas descentralizadas; c) un modelo integrado para la ejecución del programa, incluida la integración de actividades de desarrollo, emergencia y rehabilitación, así como un uso más estratégico de los recursos del Programa de cooperación técnica (PCT) y mejoras en la gestión de los recursos humanos en aras de una potenciación del rendimiento, la rendición de cuentas y las repercusiones en los países. En el presente documento se recoge información actualizada sobre el progreso realizado en cada una de estas esferas.

A. Mejoras de la planificación y el establecimiento de prioridades

4. Los Estados Miembros han destacado la importancia decisiva que reviste la mejora de la planificación y el refuerzo del establecimiento de prioridades en el ámbito nacional y en otros. Se han realizado grandes progresos en esta esfera en términos de ejecución de los marcos de programación por países (MPP) y de su integración en procesos de planificación institucionales más amplios. En la reciente evaluación de la Oficina Regional y la Oficina Subregional de la FAO para África se hace hincapié en este progreso³.

5. Los marcos de programación por países se han terminado en gran medida como se había planeado y, lo que es más importante, es necesario que ahora se examinen teniendo en cuenta su función en el Marco estratégico revisado y su enfoque de planificación y programación. Hasta la fecha, de los 150 países que se prevé que cuenten con un MPP, 110 los han completado, en 13 países se sigue trabajando en su elaboración y en 25 países siguen siendo válidos los actuales marcos nacionales de prioridades a medio plazo. Solamente en un país aún no se ha puesto en marcha el proceso debido a las circunstancias específicas del mismo. Los MPP, de acuerdo con lo que se desea, proporcionan una base firme para la determinación de las prioridades nacionales en relación con la colaboración de la FAO, en línea con los planes estratégicos gubernamentales y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), de carácter más amplio.

6. Los MPP desempeñan una función fundamental en la aplicación del Marco estratégico revisado. Tal como se señala en el documento anterior del Consejo, “el proceso de descentralización solo puede obtener resultados realmente satisfactorios si las actividades de la FAO sobre el terreno se vinculan perfectamente a sus bienes públicos mundiales, ya que ambos son complementos necesarios

¹ CL 144/REP, párrs. 17-22.

² CL 144/15.

³ PC 114/2.

y no objetivos contrapuestos”⁴. En el Marco estratégico revisado y el proceso de programación, incluido el aporte de los MPP, se aborda esta cuestión explícitamente. La aplicación del nuevo marco basado en los resultados empezará en 2014 pero el trabajo llevado a cabo por los equipos de los objetivos estratégicos que dirigen el proceso de planificación y la elaboración del marco de resultados está bastante avanzado. Esto supone el resultado práctico de lo que el Consejo ha respaldado, “una línea de visión directa de arriba abajo y de abajo arriba. [...] El proceso de planificación estratégica renovado constituye la base para definir las “vías de repercusión” a nivel de los países a fin de garantizar que el personal descentralizado de la FAO y las instituciones colaboradoras convierten los bienes públicos mundiales en resultados de alcance nacional en nuevos contextos, al tiempo que los bienes públicos mundiales producidos por los colegas de la Sede de la FAO se basan también en las experiencias obtenidas a nivel de los países”⁵.

7. En cada uno de los objetivos estratégicos se han elaborado planes de trabajo en los que se señala una serie de realizaciones institucionales necesarias para alcanzar los logros de la Organización, además de las esferas de trabajo y los indicadores fundamentales. Los planes de trabajo de los objetivos estratégicos se beneficiaron de las actividades llevadas a cabo en abril de este año, en las que se establecieron correspondencias entre los resultados de los marcos de programación por países y el Marco estratégico, con lo que se garantizó que las demandas nacionales se tomaran en cuenta a la hora de formular las realizaciones de ámbito institucional de la FAO. Asimismo, oficinas regionales y subregionales también han participado activamente en este proceso y la *Corporate Baseline Survey*, una encuesta previa de la institución en función de la cual se medirán los resultados de la Organización, está en marcha inicialmente en 40 países.

8. Por un lado, el Marco estratégico revisado se basa en la aportación de los MPP como parte del proceso de planificación más amplio en toda la Organización y, por otro lado, brinda orientación al enfoque estratégico continuo de la Organización en el ámbito nacional a medida que se acuerdan nuevas iniciativas con gobiernos y asociados externos que aportan recursos. Esto incluye qué problemas aborda la FAO, los logros previstos en relación con la asistencia de la FAO en el ámbito nacional, la adaptación de los logros de la Organización a los compromisos recogidos en el MPP y el modo en el que se mide el progreso en la obtención de resultados. El nuevo enfoque, actualmente firmemente avanzado en todas las regiones, trata cuestiones pendientes desde hace tiempo a fin de acabar con la fragmentación horizontal en todas las divisiones y los departamentos técnicos y garantizar la integración vertical de los programas en el ámbito mundial, regional y nacional.

B. Mejoras en la red de oficinas descentralizadas

Representaciones de la FAO

9. Una esfera de cambio fundamental ha sido la aceleración de la rotación de los Representantes de la FAO (FAOR). Desde enero de 2012 ha habido 42 nuevos FAOR, incluidos algunos que esperan la autorización de los gobiernos. Entre los Representantes, 36 tienen experiencia previa en la FAO, ya sea en la Sede, en oficinas regionales o subregionales, en calidad de coordinadores de emergencias, de coordinadores de proyectos de la FAO en el terreno o de personal nacional en una oficina en los países. Los seis restantes cuentan con credenciales excelentes y fueron seleccionados en función de sus méritos, del mismo modo que los otros. Todos superaron el examen de competencia profesional en materia de dirección gestionado por una empresa externa. De los 42 nuevos FAOR, 12 son mujeres, con lo que el número total asciende a 19 en todo el mundo. Se iniciará la aplicación de un nuevo programa de capacitación para los FAOR antes de finalizar el año.

10. Tras la aprobación por el Consejo en junio de 2012, se crearon puestos de representantes adjuntos de la FAO para Mongolia y la República Popular Democrática de Corea (aunque el Representante de la FAO en China seguiría supervisando su trabajo) y se crearon los puestos de jefes de programas por países para Papua Nueva Guinea, Kirguistán y Tayikistán, en espera de la finalización de los acuerdos con el país anfitrión. El nuevo Representante de la FAO en Sudán del Sur

⁴ CL 144/15, párr. 2.

⁵ CL 144/15, párr. 11.

se encuentra en su puesto y el de Guatemala espera confirmación. Además, tal como se menciona más adelante, se han creado cinco puestos de representantes adjuntos de la FAO, financiados mediante recursos extrapresupuestarios, como parte de la integración de las operaciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Ya se ha demostrado que estos puestos son muy beneficiosos para la movilización de recursos, la ejecución del programa y la participación en procesos interinstitucionales. Se planea ampliar este número añadiendo nueve países en los que la envergadura del programa justifique y permita el fortalecimiento de la estructura de la oficina. Asimismo, se han creado puestos de representantes adjuntos de la FAO (funcionarios nacionales) para Moldova, Uzbekistán y cuatro países de las Islas del Pacífico.

11. Los contactos, ya sea en la Sede de la FAO o a través de misiones, se han establecido con Estados Miembros que han solicitado una mayor presencia de la FAO y una ampliación de las actividades mediante más actividades de asociación y enlace, posibles nuevas disposiciones en materia de financiación y una presencia nueva o la modificación del ámbito de aplicación de la existente. Entre estos países se cuentan: i) tres países que ya han firmado nuevos acuerdos (Guinea Ecuatorial, Tonga y Vanuatu); ii) 12 en los que los proyectos de acuerdo esperan la aprobación del gobierno (Azerbaiyán, la Federación de Rusia, Fiji, las Islas Salomón, Kazajistán, Kirguistán, Moldova, Nigeria, Sudáfrica, Tayikistán, Turquía y Uzbekistán); iii) países con los cuales se habían iniciado debates recientemente (Corea, Irán, y Kuwait); iv) países que preliminarmente contactaron con la Organización (Argelia, China, India, Indonesia, México y la República Bolivariana de Venezuela).

12. Cabe destacar que este proceso está en consonancia con la petición de los órganos rectores de garantizar que los Estados Miembros contribuyan de manera importante al fortalecimiento de la red descentralizada. Este esfuerzo conjunto con los Estados Miembros continuará a lo largo del bienio 2014-15.

Asociación y enlaces

13. En línea con el enfoque aprobado por el Consejo en junio de 2012, se ha prestado gran atención al fortalecimiento de las asociaciones estratégicas y operacionales de la FAO en los ámbitos regionales y subregionales. Por ejemplo, el mandato y título del Coordinador Subregional para África Oriental se ha modificado a fin de incluir el enlace con la Unión Africana, la Comisión Económica para África y programas afiliados. Análogamente, el FAOR en Djibouti es también actualmente el oficial de enlace para la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). La designación de un oficial de enlace para la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC) está a la espera del acuerdo final. El puesto de Oficial de enlace ante la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) es operativo.

Gestión de recursos, oficinas y programas

14. Además de los cambios relativos al personal, otra de las grandes innovaciones ha sido la implantación plena del Sistema mundial de gestión de recursos (SMGR) en todas las oficinas en los países. Anteriormente, la información administrativa y financiera de la oficina de la FAO en el país no formaba parte del sistema de información de la Sede y de la oficina regional, sino que se administraba por separado. La información actualizada relativa a la gestión constituye un elemento fundamental para la mejora del rendimiento y es sumamente importante para que todas las partes de la Organización brinden apoyo a las operaciones en el ámbito nacional. El despliegue del SMGR ayuda a conseguirlo. Actualmente se dispone, por ejemplo, de información completa relativa al número de empleados de la FAO, independientemente de la procedencia de sus contratos. En el pasado, no se habían planteado problemas en el caso del personal financiado por el Programa ordinario, pero se disponía de una imagen muy incompleta en cuanto a los empleados de los proyectos, que son mucho más numerosos. Actualmente es posible llevar a cabo un seguimiento mucho más eficaz de las medidas financieras y administrativas de las oficinas, lo cual es necesario para el cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), así como para la gestión del rendimiento general de la Organización.

15. La implantación del SMGR se llevó a cabo con personal de la Sede, las oficinas regionales y, en algunos casos, otras oficinas en los países proporcionando capacitación en el empleo. Asimismo, se

ofreció una oportunidad a muchos formadores para que vieran en persona cómo funcionan las oficinas en los países y entendieran sus problemas y desafíos.

16. Junto con otros elementos, esta información ya está integrada en el proceso mejorado de gestión del rendimiento. Sobre la base del trabajo realizado como parte del Plan inmediato de acción (PIA), se está poniendo en marcha un nuevo sistema a fin de vigilar sistemáticamente las mediciones de alto nivel de la eficacia de la FAO en el ámbito nacional. Este nuevo sistema de evaluación del rendimiento utiliza una combinación de tres elementos. El primero es el examen continuo de la gestión financiera, administrativa y de programas de las oficinas en los países, que lleva a cabo la Oficina del Inspector General. Estos informes proporcionan una base firme para calcular el rendimiento mediante una serie uniforme de indicadores del cumplimiento en tareas de dirección y rendición de cuentas, prestando especial atención a ocho esferas fundamentales de control interno. Asimismo, estos informes de auditoría de los países permiten establecer comparaciones entre las oficinas. El segundo elemento es el análisis de datos cuantitativos extraídos de otras fuentes existentes que proporcionen índices de referencia del rendimiento entre los países o grupos de países según el tamaño y la complejidad del país y el programa de la FAO. El tercer elemento es más cualitativo y se basa en buena medida en el enfoque y las enseñanzas aprendidas de una serie de evaluaciones externas recientes y en las metodologías empleadas. En particular, el “enfoque común” de la Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN), elaborado por una red de 17 países donantes con miras a evaluar la eficacia de las organizaciones multilaterales a las que financian, incluye una encuesta entre asociados que abarca 21 indicadores fundamentales del rendimiento. La FAO empleará algunos de estos indicadores y cuestiones conexas, además de algunas de las preguntas empleadas en otras evaluaciones externas recientes.

17. Tal como se prevé en el PIA, se trata de una labor que está deliberadamente en curso y evolucionará paralelamente a la transformación que sigue teniendo lugar en la Organización y el aumento de la disponibilidad de la información pertinente en los sistemas de elaboración de informes de la FAO. El sistema se implantará a finales de 2013 y se probará en algunos países durante la primera parte de 2014 y en todas las oficinas en los países para el final del bienio 2014-15.

18. Algunas oficinas regionales y subregionales llevaron a cabo exámenes de las combinaciones de capacidades a fin de garantizar que sus estructuras de personal correspondían a las prioridades de los países y regiones y estaban en consonancia con los planes de trabajo de los objetivos estratégicos. La Administración de la FAO ha continuado la labor iniciada en 2012 a fin de reforzar la capacidad de las oficinas regionales y subregionales para hacer que sus plantillas se correspondan con las demandas de los países, las prioridades regionales acordadas, el Marco estratégico revisado y los nuevos planes de trabajo.

19. Dicha labor es continuación del examen de los puestos descentralizados que se emprendió con posterioridad al período de sesiones del Consejo de junio de 2012. En aquella ocasión se realizó una serie de ajustes neutrales en términos presupuestarios en los puestos de todas las regiones que conllevaron el establecimiento y la supresión de puestos, así como cambios en las funciones, tal como se comunicó al Consejo en noviembre de 2012⁶. Tras el período de sesiones de la Conferencia celebrado en junio de 2013 y la posterior planificación realizada por los equipos responsables de los objetivos estratégicos, se llevó a cabo un nuevo examen de las combinaciones de capacidades en las oficinas regionales y subregionales. En dicho examen se avanzó en mayor medida que en el anterior en cuanto a la adecuación de las capacidades técnicas de las oficinas regionales y subregionales con las prioridades nacionales y regionales, por una parte, y los planes de trabajo de los objetivos estratégicos, por otra. Los coordinadores de los objetivos estratégicos y las divisiones técnicas de la Sede examinaron las propuestas de las oficinas regionales. Con tan solo unas pocas excepciones, hubo acuerdo sobre dónde debían subsanarse las deficiencias técnicas o dónde se debían reducir las capacidades técnicas cuando la demanda era menor. La Administración superior aceptó casi 70 cambios que interesaban a todas las regiones y comprendían la creación de nuevos puestos, supresiones de puestos, reclasificación, cambios de denominación y la reorientación en la prioridad técnica de los puestos.

⁶ CL 145/3.

C. Un modelo integrado para la ejecución del programa

20. En enero de 2012, la Organización decidió transferir las responsabilidades operacionales para programas de emergencia y rehabilitación, bajo la dirección de la División de Emergencias y Rehabilitación de la Sede, a las oficinas descentralizadas, donde pasaron a formar parte de las funciones generales de los Subdirectores Generales/Representantes Regionales (ADG/RR). El Consejo de la FAO, en su 144.º período de sesiones⁷, aprobó un plan con plazos precisos para la transferencia a las oficinas descentralizadas, lo que supone una transferencia gradual de la cartera de situaciones de emergencia, que se completó en junio de 2013 en todas las regiones. Las únicas excepciones siguen siendo: i) Siria, donde, debido a la situación del país, la gestión de las operaciones se ha retenido temporalmente en la Sede; ii) las operaciones de lucha en gran escala contra la langosta, que también se han mantenido temporalmente en la Sede.

21. El proceso de descentralización se llevó a cabo de manera progresiva a través de un procedimiento consultivo con las oficinas descentralizadas, para garantizar una transición fluida. Se adoptaron medidas para examinar la estructura de las oficinas receptoras y fomentar gradualmente la capacidad de las representaciones de la FAO interesadas, en particular aquellas con un gran volumen de operaciones de emergencia, entre otros procedimientos, a través del establecimiento de puestos de representantes adjuntos de la FAO en determinados países utilizando la financiación procedente de recursos extrapresupuestarios o complementarios. Hasta la fecha, se prevén 14 puestos de representantes adjuntos de la FAO, de los cuales cinco se han creado y cubierto mientras que el establecimiento de los nueve restantes está en curso.

22. Simultáneamente, las oficinas regionales para África, Asia y el Pacífico, el Cercano Oriente y África del Norte, y América Latina y el Caribe se han fortalecido mediante personal operativo adicional con objeto de ofrecer a los representantes de la FAO en la región el apoyo necesario y para mantener la capacidad de responder de manera adecuada a las situaciones de emergencia actuales y futuras.

23. Se ha aplicado un nuevo modelo de distribución de los gastos de apoyo a proyectos de emergencia, que se incorporará al examen amplio de las políticas relativas a los gastos de apoyo a proyectos que se está realizando a petición del Comité de Finanzas.

24. Estos cambios se relacionan también con la aplicación del nuevo objetivo estratégico 5 relativo a la resiliencia. La División de Emergencias y Rehabilitación tiene la responsabilidad institucional de permitir que las oficinas descentralizadas ayuden a los Estados Miembros a prepararse y responder de manera oportuna ante amenazas y crisis alimentarias y agrícolas. Otras divisiones técnicas de la Sede desempeñan también funciones fundamentales, al igual que los centros de servicios de apoyo administrativo y financiero y las oficinas regionales y subregionales. Tras la integración de las operaciones de emergencia en el marco común de programación, estas unidades están colaborando ya satisfactoriamente. Sin embargo, con el nuevo modelo de gestión descentralizada de las intervenciones en situaciones de emergencia, será necesario vigilar de cerca las oficinas descentralizadas, así como brindarles apoyo complementario, durante los 12-18 meses siguientes hasta que se disponga de las capacidades adecuadas en todos los lugares.

25. Se han realizado grandes progresos durante 2012-13, aunque aún quedan cosas por hacer y se aplicarán mejoras ulteriores durante 2014-15. En particular, el fortalecimiento de la planificación del trabajo en el ámbito nacional proporcionará la plataforma para la mejora de la repercusión y eficacia y para una movilización de recursos más estratégica. Asimismo, se espera que la aplicación de la política de movilidad de la FAO tenga consecuencias positivas en el funcionamiento de las oficinas descentralizadas de la FAO.

26. La Administración espera con interés las respuestas de los Estados Miembros en relación con el progreso realizado y confía en aportar información actualizada sobre nuevos progresos.

⁷ CL 144/15.