



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
Agricultura
y la
Alimentación

27.^a CONFERENCIA REGIONAL PARA EUROPA

Ereván (Armenia), 13 – 14 de mayo de 2010

Hacia una nueva visión de la red de oficinas descentralizadas

- Mediante la medida 3.84 del PIA se pidió a la Administración que emprendiera un examen de la red de oficinas de la FAO en los países sobre la base de una serie de criterios específicos. El objetivo era asegurar, como mínimo, que se eliminara el déficit presupuestario estructural de la red mediante posibles formas alternativas de presencia en los países. La Administración realizó el análisis de los criterios en cuatro reuniones de los Grupos de trabajo del Comité de la Conferencia para el Seguimiento de la Evaluación Externa Independiente de la FAO (CoC-EEI) celebradas en 2009. No obstante los intensos debates sostenidos, no pudo lograrse el consenso sobre este tema. Entretanto, el CoC-EEI y, posteriormente, la Conferencia, acordaron abordar el problema del déficit presupuestario estructural de la red de oficinas en los países mediante la eliminación de la reducción normal aplicada a los puestos vacantes (es decir, eliminando la aplicación del coeficiente de descuento por vacantes al presupuesto de la red de representaciones de la FAO) y aprobaron las siguientes medidas provisionales propuestas por la Administración: el nombramiento de coordinadores de emergencia que actuaran como oficiales encargados de las representaciones de la FAO, cuando fuera posible y con el acuerdo de los donantes; la colocación de los actuales representantes de la FAO en los puestos vacantes en las oficinas regionales y subregionales; y destacando a funcionarios técnicos de las oficinas regionales y subregionales para que presten servicio, además, como representantes de la FAO.
- En este contexto, en el informe del CoC-EEI, aprobado por la Conferencia en noviembre de 2009, se pidió a la Administración que preparara, para su debate en las conferencias regionales, una visión a medio y largo plazo respecto de la estructura y el funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas (OD), teniendo en cuenta las medidas del PIA sobre la descentralización.
- El presente documento tiene por objeto ofrecer algunos elementos de un enfoque de la descentralización que contribuyan a hacer que esta resulte más pertinente y eficiente. En el documento se proporcionan también algunos antecedentes sobre los esfuerzos de descentralización llevados a cabo en el pasado para entender el contexto en el que se están realizando los cambios. La Administración, tras recibir observaciones de las conferencias regionales, en 2010 formulará y presentará propuestas a los órganos rectores pertinentes con vistas a su examen y decisión.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

I. Un impulso importante a la descentralización (1994-2005)

4. La descentralización ha sido un proceso continuo en la FAO desde su fundación. La Conferencia aprobó el establecimiento de una Oficina Regional para Europa (REU) en 1946. Entre 1946 y 1959 se establecieron cuatro oficinas regionales (OR) en sus emplazamientos actuales y en el período comprendido entre 1951 y 1974 se crearon direcciones conjuntas con las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas. En 1976 el Consejo inició el establecimiento de representaciones de la FAO en sustitución del sistema de asesores agrícolas superiores, cofinanciados por la FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y dependientes de los representantes del PNUD. Un esfuerzo de descentralización importante se emprendió con el Examen del Director General de los programas, estructuras y políticas de la Organización, que dio lugar a la presentación de un conjunto de reformas al Consejo de la FAO en 1994. La descentralización se definió como uno de los “principios rectores”, en virtud de los cuales la Organización debe buscar “el mayor grado posible de descentralización de las actividades técnicas a nivel regional, subregional y nacional”¹.

Estructura y funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas

5. **Oficinas regionales y subregionales.** El paquete de reformas de 1994 fortaleció las cinco OR mediante la transferencia de expertos de asistencia técnica y de políticas y el establecimiento de unidades de apoyo a la gestión. A las oficinas regionales se les encomendó que identificaran las esferas de acción prioritarias de la Organización en la respectiva región; siguieran de cerca los principales acontecimientos regionales y las tendencias de la agricultura y presentaran informe al respecto; asesoraran sobre la labor normativa y de cooperación técnica de la Organización en las respectivas regiones; prestaran apoyo técnico de primera línea a los países y al Programa de Campo; proporcionaran apoyo administrativo y de gestión para la ejecución del Programa de Campo; y organizaran las conferencias regionales y las reuniones técnicas de carácter regional. En la fase inicial de la descentralización durante el bienio 1994-95, además del fortalecimiento de las cinco OR existentes, se crearon cinco oficinas subregionales (OSR) a fin de proporcionar un apoyo mejor y más receptivo para los Miembros. Al mismo tiempo, se suprimieron las direcciones conjuntas con las comisiones económicas regionales.

6. **Oficinas en los países.** Las oficinas de la FAO en los países evolucionaron de realizar funciones principalmente de enlace a desempeñar funciones operativas y estratégicas fundamentales. Se utilizaron diversos medios innovadores para proporcionar una cobertura de países más amplia con la disponibilidad de presupuestos limitados. Entre ellos se incluyen acreditaciones múltiples; corresponsales nacionales; y el nombramiento de representantes de la FAO/oficiales técnicos destacados.

7. **Operaciones del Programa de Campo.** La responsabilidad de la administración del Programa de Campo se ha ido descentralizando progresivamente. Durante el período 1996 a 1998, la responsabilidad de las operaciones de proyectos se transfirió en gran parte a las OR. En 2000-2001 la responsabilidad operacional de los proyectos de campo nacionales se descentralizó en mayor medida a las representaciones de la FAO, dejando un grupo central de funcionarios de operaciones en las OR para ocuparse de los proyectos regionales y de los proyectos realizados en países que carecían de representantes de la FAO. En Roma se mantuvo una función muy reducida de coordinación y seguimiento del Programa de Campo.

8. **Descentralización de la asistencia para las políticas y de la elaboración del Programa de Campo.** En 1995, el personal que se ocupaba de la prestación de 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

¹ CL 106/2, párrafo 24.

gran parte a las oficinas regionales y subregionales. En 2004 se decidió también conferir a las oficinas en los países la función de liderazgo en la elaboración del Programa de Campo.

9. **Apoyo a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).** En 1999, se dio acceso a Oracle a las OR y acceso a Internet a todas las representaciones de la FAO. Se creó la Red de información sobre las oficinas en los países (COIN) para proporcionar acceso directo a la información sobre las oficinas en los países. El nuevo Sistema de Contabilidad sobre el Terreno (FAS) y la ofimática determinaron cambios importantes en las comunicaciones y la gestión general de la presentación de informes y de la contabilidad en los países. Por medio de Internet, a las oficinas en los países se proporcionó acceso a un conjunto de servicios tales como la información presupuestaria y financiera básica (Depósito de datos) y el Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS).

10. **Delegación de facultades.** En 1997 se incrementó de 20 000 a 25 000 USD el límite para las adquisiciones de los representantes de la FAO, a 50 000 USD el de los representantes subregionales y a 100 000 USD el de los representantes regionales (RR). Se confirió, además, mayor autoridad a los representantes de la FAO para contratar consultores nacionales.

II. Cambios tras la evaluación independiente de la descentralización de la FAO

11. En 2003-04, unos diez años después del primer avance importante hacia la descentralización, la Administración de la FAO y el Comité del Programa encargaron una evaluación independiente para emprender una valoración de la descentralización y proponer recomendaciones al respecto². El equipo de evaluación propuso diversas formas de mejorar la labor de la red de OD.

Visión de la descentralización (2005)

12. La respuesta de la Administración a la evaluación se examinó en tres reuniones del Comité del Programa (92.º, 93.º y 94.º períodos de sesiones) y se aprobaron las medidas propuestas. La respuesta de la Administración comprendió una "visión de la descentralización" que tenía por objeto proporcionar un marco general para la descentralización³. En la visión se preveía que la red de OD, en colaboración con otras partes de la Organización, observando las tendencias, intercambiando conocimientos, creando consenso y compromiso y, en colaboración con los países y otros asociados, utilizaría los conocimientos para multiplicar y aplicar soluciones a los problemas del hambre, la pobreza y el desarrollo sostenible. Otros elementos fundamentales de la visión fueron:

- **Oficinas en los países.** En consonancia con el enfoque basado en los países, la FAO necesita disponer de una red general de presencia en los países. No obstante, el tipo y el método de financiación de la presencia de la FAO podrían variar, por ejemplo a través de múltiples acreditaciones.
- **Oficinas regionales y subregionales.** La primera línea de apoyo técnico a los países, distinto del disponible en las propias oficinas en los países, procederá de los equipos técnicos multidisciplinarios ubicados en las OSR, cuyo número se incrementaría. La función de las oficinas regionales cambiaría, centrando más la atención en las principales cuestiones y preocupaciones regionales.
- **Desarrollo de programas.** La estructura de la Organización, su programa de trabajo, sus sistemas y procedimientos deberían adoptar un planteamiento orientado a los países. Los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP) describirían en qué forma la FAO puede ayudar mejor al país a satisfacer sus prioridades. Los MNPMP servirían

² PC92/6 a) – FC108/18.

³ PC94/3 y FC 100/26.

también como elementos básicos para los programas regionales y subregionales de la FAO. Los resultados de las conferencias regionales y otros órganos regionales, tales como las comisiones forestales regionales y los órganos regionales de pesca, contribuirían también al desarrollo de programas regionales, que se fusionarían sucesivamente en el Programa de trabajo y presupuesto y el Plan a plazo medio de la Organización, de carácter institucional. Los MNPMP servirían también como aportación para determinar la combinación de capacidades técnicas a nivel subregional y regional.

- **Recursos humanos.** El personal de la FAO en los países debe estar constituido por funcionarios altamente cualificados y de entre ellos se seleccionarían los candidatos mejores posibles como representantes de la FAO. Se mejorarían las sesiones informativas, la capacitación y la evaluación de los representantes de la FAO. Las oficinas en los países aprovecharían los conocimientos especializados de todas las partes de la Organización. Debería facilitarse el acceso a los conocimientos especializados fuera de la Organización mediante el aumento sustancial de los presupuestos para recursos humanos no funcionarios en toda la Organización.
- **Cuestiones administrativas.** Todas las partes de la estructura de la Organización deben funcionar eficaz y eficientemente. Se mejoraría la financiación de las estructuras descentralizadas, se facilitaría el acceso a los sistemas de toda la Organización, se delegarían mayores facultades para utilizar y recibir recursos y para adoptar determinadas decisiones y transacciones.
- **Comunicación.** Se mejorarían la comunicación y el intercambio/rotación de personal entre la Sede y las OD y entre los diferentes niveles de las OD. De este modo se complementaría el aumento del uso innovador de la tecnología, tales como el correo electrónico, las conferencias electrónicas y las videoconferencias.

13. **La respuesta de los Miembros.** Tanto el Comité del Programa como el Comité de Finanzas examinaron la respuesta de la Administración, incluida la visión de la descentralización. El Comité del Programa se declaró “satisfecho con la respuesta de la administración y manifestó su sentimiento de que la Secretaría había asumido las orientaciones generales y la mayor parte de las recomendaciones de la evaluación”. El Comité de Finanzas “apreció las tendencias generales y la visión del documento”. Ambos Comités señalaron la necesidad de seguir trabajando sobre las medidas específicas relacionadas con la descentralización. La Conferencia de la FAO, en su período de sesiones celebrado en 2005, aprobó las propuestas de la Administración en materia de descentralización.

Medidas de descentralización después de 2005

14. Tras la Evaluación independiente de la descentralización de la FAO, y la aprobación por los órganos rectores de las propuestas de la Administración, se realizaron diversos cambios en la estructura y el funcionamiento de la red de OD para aplicar la visión⁴, algunos de los cuales se señalan a continuación.

15. **Oficinas en los países.** Se han aplicado nuevos modelos de dotación de personal en las oficinas de la FAO en los países, con la finalidad de mejorar la distribución de los recursos disponibles. Los nuevos modelos han determinado una reducción de puestos de servicios generales y puestos de funcionarios administrativos internacionales y el aumento de profesionales de contratación nacional. Los MNPMP se han introducido gradualmente y se han completado en 66 Estados Miembros. Complementados con la producción de documentos análogos a nivel regional, contribuyeron a dar un enfoque en función de los países a los procesos de programación y presupuestación, así como a la movilización de recursos y a la elaboración del Programa de Campo.

⁴ Véase, entre otras cosas, el Suplemento del Programa de trabajo y presupuesto para 2006-07 (propuestas de reforma), C 2005/3 Sup.1, y Aplicación de las decisiones de la Conferencia y propuestas del Director-General, CL131/18.

16. **Oficinas subregionales.** Se abrieron nuevas oficinas subregionales en África, Asia central y América central. Se abrirá otra OSR para los países del Consejo de Cooperación del Golfo y el Yemen, sin costo alguno para la Organización. Se establecieron equipos multidisciplinarios (EMD) en otros dos lugares, ascendiendo así a 13 el número total de OSR/EMD. Se han establecido asimismo equipos subregionales de gestión, que comprenden los coordinadores subregionales (CSR), los oficiales técnicos subregionales, así como los representantes de la FAO. Estos equipos tienen por objeto contribuir a crear sinergias en la subregión y promover un enfoque común ante los problemas y la interacción con las instituciones subregionales que se ocupan de la integración económica y la promoción del comercio. Las competencias profesionales de las OSR se determinaron mediante consultas entre las OR y los departamentos de la Sede. Siguiendo las recomendaciones de los miembros asiáticos en la 28.^a Conferencia Regional para Asia y el Pacífico, no se han establecido nuevas OSR en la región de Asia y el Pacífico, salvo la Oficina Subregional para las Islas del Pacífico, con la aprobación del Consejo en su 106.º período de sesiones celebrado en mayo de 1994.

17. **Oficinas regionales.** A las OR se les encomendó la responsabilidad de orientar la respuesta de la FAO a las prioridades regionales y ejecutar los correspondientes programas y proyectos regionales. Los representantes regionales dirigen un equipo de gestión regional (EGR), integrado por los coordinadores subregionales (CSR), cuya misión es examinar las dificultades programáticas y de gestión y preparar el marco de prioridades regionales sobre la base de los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP), los productos de las conferencias regionales y las solicitudes de las organizaciones regionales.

18. **Recursos.** Se aumentaron los recursos a disposición a las OR y OSR para viajes y recursos humanos no funcionarios. La mitad de los ingresos derivados de los costos de apoyo administrativo y operacional aplicados a proyectos distintos de los de emergencia se pusieron a disposición de los representantes de la FAO. Se han realizado asimismo acuerdos especiales para compensar a los representantes de la FAO por la función que desempeñan en la realización de los programas de emergencia.

19. **Delegación de facultades.** En mayo de 2006 se introdujeron varias medidas para potenciar las OD mediante el aumento de la autoridad en materia de adquisiciones, cartas de acuerdo, contratación de personal y cuentas en efectivo operacionales. Se proporcionó a los representantes de la FAO un fondo del PCT de una cuantía máxima de 200 000 USD por bienio y por país. La autoridad, al mismo nivel para las regiones y subregiones, se extendió a los RR y los CSR. Los representantes de la FAO están autorizados a recibir contribuciones de donantes locales, hasta la cantidad máxima de 200 000 USD. La autoridad para adquisiciones se aumentó de 100 000 a 150 000 USD para los RR, de 50 000 a 75 000 USD para los CSR y de 25 000 a 50 000 USD para los representantes de la FAO, y se otorgaron mayores autorizaciones en los países con programas de emergencia de gran envergadura. Se responsabilizó a los representantes de la FAO del desarrollo de todo el ciclo del proyecto de los programas de campo que se realizan en sus países. Igualmente, los RR y los CSR tienen la autoridad y la responsabilidad de los proyectos regionales y subregionales en sus respectivas esferas de competencia.

20. **Apoyo de TI para la descentralización.** Importantes mejoras y la extensión de la Red de información sobre las Oficinas en los países (COIN) han permitido simplificar los procesos administrativos relativos a las OD. Actualmente se tratan electrónicamente los procesos de revisión de los presupuestos, la adquisición de bienes y servicios, las solicitudes de asignaciones adicionales y la eliminación de los equipos y otros procesos a través de la COIN, con lo que se evita el envío de formularios y mensajes a las unidades de la Sede pertinentes.

III. Hacia una nueva visión de la estructura y funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas de la FAO

21. En la Declaración de Roma, adoptada en la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, celebrada en noviembre de 2009, se subrayó que “la seguridad alimentaria es una

responsabilidad nacional y que todos los planes dirigidos a abordar los retos que la seguridad alimentaria plantea deben ser articulados, diseñados, controlados y dirigidos por los países y establecidos en consulta con todas las principales partes interesadas”. Los participantes en la Cumbre señalaron además que “intensificaremos el apoyo internacional para fomentar estrategias regionales y nacionales eficaces y elaborar planes de inversión bajo la dirección de los países, así como para promover la responsabilidad, la transparencia y la mutua rendición de cuentas”. Para poder cumplir con su mandato, la FAO debe disponer de una red eficaz de OD que asegure una presencia sólida, proactiva y receptiva de la FAO a nivel nacional, trabajando en estrecha colaboración con los gobiernos y los asociados para el desarrollo. Dado que la agricultura es una ciencia de los ecosistemas y las condiciones locales, y que los recursos disponibles son limitados, es necesario que la red de la FAO sea flexible y se adapte a las necesidades de los diferentes Miembros. En las secciones siguientes se ofrecen algunos elementos de un enfoque de la descentralización con miras a que esta resulte más pertinente y eficiente.

22. **Una visión general.** Es preciso reforzar y consolidar ulteriormente la red de OD de la FAO para ayudar a los Estados Miembros a lograr las metas y los objetivos estratégicos acordados con respecto a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenibles. Su función es ofrecer servicios de elevada calidad a los Miembros y asegurar que la FAO, en el intento de lograr sus objetivos estratégicos acordados y desempeñar sus funciones básicas, aborde las prioridades y necesidades nacionales. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la visión general de la Administración es:

Establecer una red de OD que proporcione, en modo eficaz y eficiente, asesoramiento y servicios técnicos de elevada calidad a los Miembros, para ayudar a crear capacidades nacionales a fin de lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura y el desarrollo rural, asegurando al mismo tiempo que la labor mundial de la FAO aborde las prioridades y necesidades nacionales. La red de OD estaría integrada por especialistas experimentados y cualificados, que pueden aprovechar la amplia gama de conocimientos técnicos disponibles en la FAO, sus Estados Miembros y asociados, a través de redes y comunidades de buenas prácticas.

Estructura de la red de OD

23. Se indican a continuación algunos principios rectores aplicables a la estructura de la red de OD:

- **Tamaño y composición** - Las oficinas en los países se adaptan a las necesidades programáticas del país, en plena sinergia con el gobierno y otros asociados, entre ellos el sistema de las Naciones Unidas, los donantes y las organizaciones no gubernamentales. La presencia en los países se basaría en un enfoque flexible que tenga en cuenta las variaciones a lo largo del tiempo en cuanto a las necesidades de desarrollo y las capacidades de los Miembros.
- **Estructura de apoyo** – Las OR/OSR atribuyen la máxima prioridad a respaldar y apoyar las actividades a nivel nacional, a fin de promover un enfoque impulsado por los programas nacionales. Las OSR, las OR y los EMD proporcionan una cobertura adecuada por lo que respecta a la asistencia técnica, el asesoramiento sobre las políticas y la creación de capacidad, con el apoyo y la cooperación de los departamentos técnicos de la Sede.
- **La adopción de decisiones sobre la estructura** – Los Miembros, individualmente y en el contexto de la región o la subregión a la que pertenecen, están en las mejores condiciones para juzgar la presencia y el apoyo de la FAO que se necesitan a nivel nacional, subregional y regional y que respondan a sus necesidades. La Conferencia Regional sirve de foro para examinar y acordar el tipo de presencia nacional, subregional y regional que se necesita de la FAO para la región de que se trate.

- **Financiación** – La financiación sostenible, adoptando enfoques innovadores, se utiliza para asegurar una red de OD mejorada y fortalecida. La Administración y los Miembros trabajan en colaboración al evaluar diferentes modelos de financiación, incluidos los utilizados para las operaciones a nivel nacional. Se utilizan diversas opciones, tales como las contribuciones financieras voluntarias de los países considerados (incluido el apoyo de expertos nacionales y jóvenes profesionales, así como la cooperación sur-sur), y las oficinas conjuntas con otros programas y organismos. A este respecto, los recursos disponibles del "Fondo de innovación" de la FAO se utilizarían para explorar enfoques innovadores.

Funcionamiento de la red de OD

24. El asesoramiento sobre políticas de la FAO y su apoyo a la creación de capacidad deben basarse en los mejores conocimientos técnicos y la experiencia de todo el mundo. Un requisito fundamental es que la red de OD y oficinas de la Sede colaboren estrechamente para asegurar que las distintas partes de la FAO estén efectivamente vinculadas y funcionen en forma unificada, en consonancia con la estrategia institucional y la gestión basada en los resultados. Se indican a continuación los elementos esenciales a tal propósito:

- **Acceso a la base de conocimientos de la FAO** – Las oficinas en los países tienen fácil acceso a los conocimientos técnicos mundiales de la FAO, y a las mejores prácticas adoptadas en todo el mundo. Tal información se organiza y el acceso a ella se facilita a través de comunidades de buenas prácticas y redes de conocimientos.
- **Movilidad del personal** -Existe una rotación periódica de personal entre la Sede y las oficinas sobre el terreno para asegurar que todos los funcionarios conozcan las realidades sobre el terreno, las mejores prácticas internacionales y la perspectiva y conocimientos mundiales, así como el funcionamiento de los servicios de apoyo centrales.
- **Aprovechar y complementar los conocimientos especializados nacionales** - Las oficinas en los países movilizan los conocimientos especializados disponibles a nivel nacional colaborando con varias organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) nacionales. En caso necesario, esta labor se complementa con los conocimientos especializados regionales e internacionales, en particular en el marco de la cooperación sur-sur.
- **Respuesta a las necesidades** – Las diferentes partes de la Organización responden rápidamente a las necesidades cambiantes que se manifiestan a través de las oficinas en los países de manera sinérgica y oportuna. El personal técnico y profesional en todas las partes de la red de las OD reciben capacitación y apoyo adecuados.
- **Sistemas administrativos y financieros eficientes** – Las oficinas en los países tienen pleno acceso a los sistemas administrativos y financieros actualizados para asegurar que funcionen a un nivel óptimo.
- **Comunicación efectiva** – Todas las OD disponen de un nivel adecuado de servicios de TIC, incluido el acceso a instalaciones de video/teleconferencia y sistemas basados en la web, para comunicarse de forma rápida y a bajo costo con todas las demás partes de la Organización.

Orientación que se solicita

25. La Administración, en los últimos años, ha emprendido varias iniciativas para apoyar y fortalecer ulteriormente las OD y se sigue trabajando en este sentido. Las conferencias regionales tal vez deseen formular sus observaciones y proporcionar su asesoramiento sobre las consideraciones relacionadas con la descentralización expuesta en el presente documento.