

SERVICIO DE EVALUACIÓN

Sitio web sobre evaluación de la FAO
www.fao.org/pbe/pbee/es/index.html

Objetivos de la descentralización: aumento de la pertinencia y la responsabilidad

Evaluación independiente de la descentralización de la FAO

Esta evaluación se realiza diez años después de que el Director General introdujera una mayor descentralización como uno de los principales pilares del conjunto completo de reformas iniciadas 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.

La evaluación fue dirigida y realizada externamente por un equipo de cinco consultores independientes, con el apoyo del Servicio de Evaluación de la FAO. Se realizó un amplio programa de visitas a los países durante las cuales el equipo se reunió con personal de rango superior de las oficinas descentralizadas de la FAO, con los gobiernos a nivel ministerial y con funcionarios superiores, con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y con oficinas descentralizadas de la comunidad de donantes, organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Al realizar su análisis, el equipo de evaluación fue consciente de que la disminución de los recursos de la FAO y la reducción del número de grandes proyectos de campo habían cambiado mucho tanto los recursos disponibles para la descentralización como algunos de los supuestos en que se basó esa descentralización.

Resultados

Los países, los donantes y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se mostraron favorables a la descentralización de la FAO, haciendo hincapié en la descentralización de funciones y de autoridad. Sin embargo, los gobiernos, los donantes y otros miembros de la familia de las Naciones Unidas señalaron con frecuencia que no habían visto pruebas de los beneficios de la descentralización de la FAO. Los países en desarrollo Miembros de la FAO deseaban que se diera a los problemas específicos de los países y las regiones igual peso que a la labor normativa mundial de la Sede. Sin embargo, la evaluación estimó que había una cultura de la Sede que suponía que las decisiones podían tomarse mejor en Roma. La comunidad de desarrollo internacional (sistema de las Naciones Unidas y donantes) y los gobiernos de países en desarrollo sentían la necesidad de que la FAO pusiera en práctica una adopción de decisiones auténticamente descentralizada.

Se estimó que el nivel de los servicios técnicos era razonable en Asia sudoriental, América del Sur y el Caribe. En cambio, la insatisfacción con los servicios técnicos de la FAO era grande en África, incluso en países muy próximos a las Oficinas Regional y Subregional. Había también una satisfacción limitada en el Asia Central y, en menor medida, en América Central. Las visitas de las Oficinas Regionales/Subregionales a los países se concentraban en un número limitado de éstos. Los representantes de la FAO en los países y los gobiernos nacionales tenían una voz relativamente débil en la determinación de la prestación de servicios técnicos, y el apoyo directo a los países se orientaba más por la oferta que por la demanda.

La capacidad de la FAO para prestar servicios a los Miembros mediante sus estructuras descentralizadas depende mucho de la competencia del personal. La evaluación encontró que había una minoría significativa de personal descentralizado de todas las categorías que no tenía los niveles de competencia exigidos. Cuando tales funcionarios ocupan posiciones directivas, se reduce la eficacia del personal subordinado y la prestación de servicios de la FAO. Este problema había sido importante en la disminución de la eficacia de la descentralización de 1994-95.

Había diferencias significativas en el tipo de asistencia solicitado por los países, pero existía una amplia demanda de apoyo de la FAO para elaborar y aplicar políticas y estrategias nacionales y para las cuestiones relacionadas con el comercio. Al propio tiempo, los ministerios de agricultura seguían acudiendo a la FAO para obtener una amplia variedad de apoyo técnico. 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 prestar apoyo en determinados subsectores. Además, había sólo una escasa correlación entre la presencia de la FAO en los países y regiones y los indicadores de la inseguridad alimentaria y la pobreza de esos lugares. Ocurría esto especialmente en países con grandes poblaciones expuestas a la inseguridad alimentaria en el sector agrícola.

Recomendaciones

■ **Delegación de autoridad a los Representantes de la FAO.** La falta de una 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 funcionarios técnicos de la FAO y sus mismos Representantes. Se consideraba que la Organización era lenta y burocrática en su adopción de decisiones directivas, administrativas y financieras. Para que la FAO pueda responder adecuadamente a las necesidades de sus Miembros, su descentralización debe avanzar más en la dirección que se sigue en los fondos y programas de las Naciones Unidas, en comparación con los cuales la juzgan los gobiernos y donantes. Para aumentar la capacidad de las Oficinas en los países de entablar asociaciones significativas en el ámbito de los países, se debe delegar en los Representantes de la FAO una mayor autoridad para la selección de los proyectos y la aceptación de fondos de los donantes. Los Representantes deben tener también mayor autoridad sobre la asignación y gestión de los fondos y proyectos del Programa de Cooperación Técnica de la FAO (PCT) en el ámbito de los países.

Es esencial un ambiente de control eficiente para apoyar esta mayor delegación, basado en una mejor comprensión de la naturaleza del riesgo y de las repercusiones 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 previamente, y no posteriormente, y debe basarse en el análisis de riesgos haciendo que las personas sean claramente responsables. Se deberían evaluar y diferenciar los niveles de autoridad para las Oficinas en los países en función de los niveles de personal, capacidad de infraestructura y necesidades del país. Después de la evaluación correspondiente, deberían hacerse transferencias importantes de autoridad.

■ **Marcos de prioridad nacionales.** Para aclarar las prioridades de la FAO en cada país, deberían elaborarse marcos de prio-

ridad nacionales bajo la responsabilidad de los Representantes de la FAO en colaboración con los gobiernos interesados y con el apoyo del personal de la Oficina Regional.

■ **Presencia en las oficinas de los países.** Se estimó que la cobertura de países era insuficiente para conjugar las necesidades con los recursos disponibles, lo que limitaba 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. Hacía falta ajustar la cobertura de las Representaciones de la FAO para garantizar que se preste la debida atención a los países pobres donde la agricultura es de gran importancia y hay un gran volumen de población subnutrida, así como a los países con grandes necesidades de asistencia que tienen actualmente una cobertura escasa o inexistente, en particular los Estados de Europa Oriental y Asia Central. Los países con menor población subnutrida, donde la agricultura desempeña un papel menos dominante, no necesitan el mismo nivel de presencia de la FAO, por lo que es conveniente utilizar para ellos medios más adecuados de cobertura, tales como la acreditación múltiple.

■ **Países afectados por emergencias.** En los países que reciben una considerable asistencia de emergencia, se plantean a veces conflictos de autoridad entre los FAOR y los coordinadores de la emergencia por parte de la FAO, así como divergencias entre las estrategias de rehabilitación de emergencia y los programas de desarrollo. Para las situaciones de emergencia importantes y complejas, la FAO debería crear un cuadro de FAOR/coordinadores de emergencia superiores que se turnaran sin demora para sustituir a los Representantes de la FAO cuando comience una situación de emergencia. En otras situaciones de emergencia la distribución de tareas debería tratarse caso por caso.

■ **Grupo técnicos y centros de comunicaciones subregionales.** Uno de los factores que son importantes para la amplitud con que los países reciben los servicios técnicos es la situación

Respuesta de la administración a la evaluación

La administración respondió de forma amplia y positiva a la evaluación, declarando que acepta plenamente las recomendaciones. A petición del Comité del Programa, la respuesta final incluye tanto una declaración de visión como un plan de aplicación, detallado y con plazos establecidos, para cada recomendación. La visión presenta la orientación general de las medidas de la administración en respuesta a las recomendaciones, haciendo de ellas un elemento fundamental de la propuesta de reforma de la FAO presentada por el Director General en septiembre de 2005 y afirmando que la Organización está avanzando agresivamente hacia la aplicación de las recomendaciones de la evaluación.

En la lista detallada de medidas, la administración apoyó la gran mayoría de las recomendaciones de la evaluación. Sin embargo, en algunos sectores adoptó un enfoque diferente. No se aceptó la delegación de autoridad en los Representantes Regionales como la primera línea de información de los Representantes en los países y los funcionarios técnicos descentralizados. Se consideró que este enfoque había conducido a una falta de unidad desde 1994. De conformidad con las propuestas de reforma del Director General, el nivel de la oficina responsable de las oficinas descentralizadas se elevaría al nivel de departamento. Se propuso también un enfoque más flexible basado en el presupuesto para la cobertura de las Oficinas en los países.

geográfica de la Oficina Regional o Subregional desde el punto de vista de su posición central y, lo que es más importante, de las mejores conexiones aéreas posibles. Se recomienda establecer grupos técnicos especializados geográficamente en los centros de comunicaciones aéreas, mediante la redefinición de los puestos regionales existentes. Asimismo, deberían destinarse fondos considerablemente mayores para los viajes. A este propósito, debería haber una **mayor utilización de expertos nacionales y regionales**, cuyo empleo es todavía limitado con arreglo a las disposiciones actuales.

■ **Los Representantes Regionales** deben convertirse en el centro del trabajo de la Organización en sus regiones, en el marco de los trabajos regionales definidos en el Plan a Plazo Medio de la FAO. Los marcos de prioridad nacionales deberán proporcionar un firme apoyo para la elaboración de la estrategia regional. Los Representantes Regionales deben 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 Representantes de la FAO en los países en los asuntos críticos. Los Representantes Regionales deberían convertirse en la primera línea de información para los Representantes en los países y funcionarios técnicos regionales. Para incrementar la responsabilidad del personal técnico regional hacia los países de la región, sus puestos deberían transferirse de sus actuales direcciones técnicas de la Sede a las Oficinas Regionales.

■ **Labor normativa regional.** Se estimó que en todas las regiones era esencial la labor normativa sobre problemas comunes a grupos de países y de particular interés para los países de ingresos medianos. Era esencial una firme vinculación entre la labor normativa mundial y las necesidades específicas de grupos de países y regiones, que deberían recibir mayor prioridad. En África, dada la reducción del personal de las Oficinas Regional y Subregional, deberían establecerse dos grupos técnicos que prestaran servicios, respectivamente, en el África Central y Oriental anglófona y en el

África Occidental francófona. En Asia Meridional, se recomienda crear un grupo de expertos con contratos marco. Se propusieron también grupos técnicos para América Central y el Caribe de habla española y francesa y para los Estados de Europa Oriental y Asia Central.

■ **Competencia del personal.** Se consideró muy necesario mejorar la competencia del personal, lo que implica también la introducción de un proceso abierto y competitivo de selección del personal regional superior y de los FAOR, así como mejorar la evaluación, rotación y capacitación del personal. Se propone también mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres en las oficinas descentralizadas. La FAO necesitará capacidad para ajustar periódicamente los perfiles y competencias del personal a fin de lograr una mayor flexibilidad en su respuesta descentralizada.

■ **Fortalecimiento y ampliación de la unidad y la coherencia de la Organización.** Para que estos cambios institucionales logren sus objetivos de mayor unidad, mayor idoneidad y mayores efectos, el establecimiento de un nuevo equilibrio de las responsabilidades internas exige destinar tiempo y atención considerables a los problemas de las regiones y los países, a un 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 seguirán teniendo una posición débil frente a los directores de la Sede, y existiría 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, la evaluación propone que, sin diluir en modo alguno la línea directa de rendición de cuentas entre los Representantes Regionales y el Director General, se dé autoridad al Director General Adjunto para que se ocupe de cuestiones regionales y de países más detallados.

Los Comités del Programa y de Finanzas expresaron su satisfacción por la respuesta de la administración y consideraron que abarcaba los objetivos generales y la mayor parte de las recomendaciones de la evaluación. Los Comités reafirmaron su apoyo a las recomendaciones de la evaluación y destacaron en particular la importancia de:

- la finalidad principal de la descentralización, que es mejorar el rendimiento de la FAO en los países, especialmente ayudar a los países a alcanzar sus metas en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM);
- unos marcos sólidos de prioridades nacionales para las actividades de la FAO;
- una selección transparente basada en la competencia, el perfeccionamiento de los conocimientos y la evaluación del personal;
- una mayor delegación de autoridad acompañada de una estricta rendición de cuentas individual;
- aumento de los viajes del personal dentro de las regiones para cumplir sus obligaciones y más contactos con la Sede;
- una gestión saneada con un cambio desde una cultura reacia al riesgo a medidas de control a posteriori en lugar de previas.

El Comité del Programa acogió de manera particularmente favorable la introducción progresiva de Marcos de prioridad nacionales a plazo medio (MPNMP) y destacó su importancia como instrumento crítico para establecer las prioridades de trabajo de la FAO, alinear el trabajo con las prioridades nacionales y armonizarlo con los planteamientos de los demás asociados en el desarrollo, de acuerdo con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y las Estrategias de lucha contra la pobreza y los ODM, entre otros instrumentos. El Comité consideró que los MPNMP debían formularse rápidamente con unos costos de transacción mínimos y sin duplicar los documentos de planificación existentes.

Sin embargo, el Comité consideró que se necesitaban mayores aclaraciones sobre los siguientes aspectos al considerar las propuestas de reforma:

- la proporción entre recursos correspondientes y no correspondientes a la plantilla de personal;

Conclusiones de los órganos rectores de la FAO (Comité del Programa)

- la delimitación de funciones, responsabilidades y de la estructura de la rendición de cuentas entre la Sede, las demás capas de la estructura descentralizada y entre las oficinas descentralizadas;
- la función y las responsabilidades de las oficinas regionales y de los representantes regionales;
- el riesgo de dispersión excesiva de los recursos, debido a la propuesta de incremento en el número de las oficinas subregionales y al posible aumento de los Representantes de la FAO en los países;
- los motivos para reconfigurar las subregiones de la FAO de acuerdo con las regiones geográficas de las organizaciones regionales de integración económica;
- la viabilidad de la contribución propuesta de los FAOR (un 30% de su tiempo) a los equipos multidisciplinares en las oficinas subregionales;
- la propuesta de reforma en el sentido de que los representantes regionales rindan cuentas a un director de departamento en la Sede, en contraposición a la recomendación de la evaluación de que mantuvieran una interacción más regular y directa con sus contrapartes en la Sede.

Referencias

Evaluación independiente de la descentralización de la FAO.

Puede consultarse en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/j2937e/j2937e00.htm>

Respuestas de la administración (tres respuestas). Pueden consultarse en:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J2937e/j2937e05.htm>;

<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j5153e.htm>;

<ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/FC/FC110/J6013e.doc>

Informe del 94º período de sesiones del Comité del Programa. Puede consultarse en:

<ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/council/cl129/j6218e.doc>

Informe del 110º período de sesiones del Comité de Finanzas. Puede consultarse en:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/010/j6243e.htm>