

**EXAMEN DE LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)**

Preparado por

Armando Duque González

Francesco Mezzalama



**Ginebra
2002**

ÍNDICE

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
Siglas		iv
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		v
INTRODUCCIÓN	1-6	1
I. PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	7-29	2
A. Nuevos conceptos y nuevos instrumentos	7-11	2
B. Integración del proceso de programación, sin perjuicio de las singularidades sectoriales y regionales.....	12-19	3
C. Cuantificación e información acerca de los resultados.....	20-26	5
D. Garantizar la aceptación institucional.....	27-29	7
II. SISTEMAS GENERALES DE GESTIÓN	30-56	7
A. Racionalización de las estructuras, agilización de la toma de decisiones y delegación de autoridad	31-43	7
B. Sistemas de información sobre la gestión.....	44-56	11
III. DESCENTRALIZACIÓN	57-94	14
A. Fases sucesivas del proceso	59-62	16
B. Revisión de la misión de las Oficinas Regionales	63-73	16
C. Dotar a las FAOR de los medios necesarios para realizar su mandato	74-86	19
D. Examen de la red de oficinas en los países	87-94	22
IV. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	95-122	24
A. Confianza y liderazgo	95-102	24
B. Estabilización, diversificación y rejuvenecimiento del personal	103-114	26
C. Remodelación de las oportunidades de carrera.....	115-122	30
V. SUPERVISIÓN INTERNA Y EXTERNA	123-133	32
A. Supervisión interna	123-131	32
B. Supervisión externa	132-133	34

SIGLAS

AFF	Dirección de Finanzas
AFH	Dirección de Gestión de Recursos Humanos
DCI	Dependencia Común de Inspección
DDG	Director General Adjunto
EPAI	Esferas Prioritarias para la Acción Interdisciplinaria
ERP	Sistema de planificación de los recursos empresariales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAOR	Representación de la FAO (oficinas en los países)
FAS	Sistema de Contabilidad sobre el Terreno
FPMIS	Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo
GTI	Grupo de Trabajo Interdepartamental
HRC	Comité de Recursos Humanos
MSS	Servicio de Apoyo a la Gestión
MSU	Dependencia de Apoyo a la Gestión
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OCD	Oficina de Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y descentralizadas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OR	Oficina Regional
OSR	Oficina Subregional
PBE	Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación
PBIDA	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PBR	Programación basada en los resultados
PCN	Profesional de contratación nacional
PER	Informe sobre la Evaluación del Programa
PIR	Informe sobre la Ejecución del Programa
PIRES	Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa
PLANSYS	Sistema automatizado de planificación de programas
PLB	Programa de Labores y Presupuesto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPAB	Junta Consultiva de Programas y Políticas
PPM	Plan a Plazo Medio
PSSC	Comité de Selección del Personal Profesional
RR	Representante Regional
RSR	Representante Subregional
TC	Departamento de Cooperación Técnica
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WAN	Red de amplio alcance

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVO:

Identificar las esferas donde se pueden introducir mejoras en las prácticas administrativas y de gestión de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) teniendo en cuenta las iniciativas de reforma pasadas, presentes y previstas de la Organización

PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (CAPÍTULO I)

A. La FAO ha emprendido una importante reforma de su ciclo de programación, con la adopción de un marco estratégico a largo plazo y de un Plan a Plazo Medio (PPM) renovable, que instrumenta el marco en un programa de seis años definido en función de las entidades programáticas constitutivas. Se han realizado también esfuerzos por reforzar el proceso de planificación del trabajo en el plano departamental, y por establecer un nuevo sistema de evaluación basado en la autoevaluación por los administradores.

B. Los principales desafíos encontrados en la elaboración y aplicación del nuevo marco derivan de la necesidad de compaginar los objetivos estratégicos intersectoriales de la Organización con la estructura sectorial de la Secretaría y de lograr un equilibrio entre el carácter integrado del marco de programación y las prioridades específicas de cada región. Si bien se han realizado importantes esfuerzos por identificar las Esferas Prioritarias para la Acción Interdisciplinaria (EPAI), se han ofrecido pocos incentivos para facilitar su aplicación, y la evaluación de sus progresos continúa siendo especialmente compleja.

C. Además, la plena aplicación de la programación basada en los resultados (PBR) en la FAO se ve dificultada por los problemas encontrados en la elaboración de indicadores significativos y objetivos cuantificables en relación con logros que no siempre pueden atribuirse directamente a la Secretaría. Todavía no se ha conseguido establecer plenamente una cultura institucional basada en los resultados, y se necesitan actividades de capacitación más amplias en lo que respecta a los conceptos e instrumentos vinculados a la PBR, sobre todo en las oficinas descentralizadas.

RECOMENDACIÓN 1

El Director General debería velar por que:

- a) Continúen los esfuerzos por ofrecer indicadores y objetivos precisos de desempeño y por identificar qué es lo que se puede considerar responsabilidad directa de la Secretaría.
- b) Se identifiquen claramente los vínculos entre las actividades descritas en los planes de trabajo operacionales de alcance departamental y los objetivos estratégicos globales.
- c) Se establezcan mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas para garantizar la aplicación de las Esferas Prioritarias para la Acción Interdisciplinaria (EPAI) (véanse los párrs. 13–25).

RECOMENDACIÓN 2

El Director General debería garantizar la plena aceptación y aplicación institucional del nuevo proceso de programación mediante un amplio programa de capacitación para administradores y personal interesado, tanto en la Sede como en las oficinas regionales, en el cual:

- a) se haría hincapié en los planteamientos interdisciplinarios así como en los principios generales de la PBR;
- b) se impartirían conocimientos técnicos específicos, como la formulación de objetivos e indicadores así como técnicas de autoevaluación (véanse los párrs. 27–29).

SISTEMAS GENERALES DE GESTIÓN (CAPÍTULO II)

D. Se habían introducido también cambios importantes desde 1994 en la estructura de organización y gestión de la FAO, con el fin de simplificarla y aclararla. Uno de esos cambios, la creación y posterior desmantelamiento de dependencias de apoyo a la gestión (MSU) en cada departamento, fue inicialmente motivo de inestabilidad y perturbación, aunque a la larga permitió recortar gastos. Si bien muchos de estos cambios administrativos y estructurales se han visto impulsados por el deseo de aumentar la eficiencia y la necesidad de reducir costos, su configuración ha sido, en gran medida, fruto de las precipitadas decisiones tomadas por la Secretaría con respecto a los sistemas informatizados de información sobre la gestión y a la grave escasez de financiamiento para su desarrollo.

E. La necesidad de consulta, gestión del cambio, capacitación y orientación no se valoró debidamente ni contó con los fondos necesarios para la formulación y aplicación del proyecto de sustitución de los sistemas de información heredados por aplicaciones de Oracle. En particular, las repercusiones de los cambios provocados por Oracle, tanto en la naturaleza de la labor del personal de apoyo como en las relaciones entre la Sede y las oficinas descentralizadas, no se ha analizado todavía por completo. Como muchos de los cambios en las estructuras y proceso se hicieron de forma precipitada por motivos presupuestarios, no se llevó a cabo antes de la ejecución un estudio cuidadoso sobre qué procesos podrían simplificarse y qué decisiones podrían delegarse eficazmente. Además, los instrumentos existentes de consulta y coordinación no se han utilizado de acuerdo con sus posibilidades y, por lo tanto, no han modificado de forma significativa el carácter centralizado de la toma de decisiones en la Secretaría, a pesar de los esfuerzos aparentes por una mayor delegación de autoridad.

RECOMENDACIÓN 3

El Director General debería:

- a) **Invitar a los representantes regionales (RR) a participar, al menos en forma rotativa, en las reuniones de personal directivo superior (podría considerarse a este respecto la posibilidad de utilizar videoconferencias).**
- b) **Considerar los medios para difundir en forma más amplia y sistemática, según convenga, las conclusiones de las reuniones (véanse los párrs. 32–33 y 71).**

RECOMENDACIÓN 4

El Director General debería preparar un plan de acción general para la delegación de autoridad y responsabilidad a los administradores en la Sede y en las oficinas descentralizadas, en particular:

- a) **Una definición clara de las áreas de responsabilidad que requieren en cualquier caso una autoridad administrativa central.**
- b) **Una clara división de responsabilidades y descripción de los cauces de comunicación entre los diversos servicios administrativos centrales (en particular, la Dirección de Finanzas (AFF), la Dirección de Gestión de Recursos Humanos (AFH), el Servicio de Apoyo a la Gestión (MSS) y la Dependencia de Apoyo a la Gestión (MSU) de la Oficina de Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas).**
- c) **Un sistema transparente e integrado de rendición de cuentas.**
- d) **Calendarios precisos para la actualización y simplificación de instrucciones administrativas importantes (véanse los párrs. 34–43).**

RECOMENDACIÓN 5

El Director General debería velar por que se consulte ampliamente a las oficinas alejadas de la Sede en la definición de las necesidades operativas vinculadas al diseño de sistemas incluidos en la segunda fase del proyecto Oracle y, en particular, en la elaboración de módulos de recursos humanos/nóminas (véanse los párrs. 48 y 65).

RECOMENDACIÓN 6

El Consejo quizá desee aprobar las propuestas incluidas en el Plan a Plazo Medio 2004-2009 para la introducción del concepto de presupuestación de capital a fin de garantizar financiamiento suficiente y estable para el ulterior desarrollo de los sistemas administrativos de la Organización.

DESCENTRALIZACIÓN (CAPÍTULO III)

F. En el marco de la política de descentralización ratificada por el Consejo en 1994, se han producido grandes cambios en los últimos ocho años en lo que respecta a la distribución de responsabilidades y recursos entre los tres niveles de la Organización: la Sede, las regiones y los países. En la fase inicial, la delegación de funciones de significado regional directo desde la Sede a las Oficinas regionales, acompañada de un notable fortalecimiento de sus recursos humanos mediante la transferencia y contratación de personal, les permitió desarrollar una significativa capacidad operacional.

G. No obstante, posteriormente se tomó la decisión de descentralizar todavía más las responsabilidades operacionales de los proyectos nacionales a las oficinas en los países (“representaciones de la FAO” o FAOR), y de recortar en consecuencia los recursos de las Oficinas regionales, sobre todo con el fin de reducir el costo que representa el apoyo al programa de campo. Ello ha dejado a las Oficinas regionales con un mandato incierto. Al mismo tiempo, se ha mantenido sin cambios significativos la cuantía del apoyo administrativo y operativo que las oficinas regionales deben ofrecer a las FAOR, debido a los insuficientes recursos inicialmente asignados a éstas y, en particular, a su falta de acceso al principal sistema informativo de la Organización.

H. Además, las limitaciones en la autoridad delegada a los RR, 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.

RECOMENDACIÓN 7

El Director General debería efectuar con urgencia un examen del mandato de las Oficinas regionales, así como de los recursos y autoridad que se les han otorgado, teniendo en cuenta:

- a) **Una evaluación de la descentralización de las responsabilidades operativas a las FAOR, tal como se han aplicado en los tres últimos años.**
- b) **La necesidad de multiplicar las sinergias en el plano regional, en particular, con respecto al programa de campo.**
- c) **La necesidad de garantizar una descentralización auténtica del proceso de toma de decisiones en la Organización y de ofrecer a los RR oportunidades adicionales de efectuar contribuciones sustantivas a ese proceso.**
- d) **Las prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas.**
- e) **La necesidad de actualizar, aclarar y revisar en consecuencia la Circular sobre responsabilidades y relaciones, en consulta con las oficinas descentralizadas (véanse los párrs. 63–73).**

RECOMENDACIÓN 8:

Las FAOR deberían recibir recursos humanos y orientaciones adecuadas para el desempeño de sus responsabilidades, y el Director General debería, en particular:

- a) Establecer una descripción uniforme de las competencias, conocimientos técnicos y experiencia necesarios para los Representantes de la FAO.**
- b) Garantizar que la selección de los Representantes de la FAO sea un proceso abierto y equitativo que tenga debidamente en cuenta la experiencia anterior adquirida en la Organización/sistema de las Naciones Unidas.**
- c) Garantizar la terminación puntual del proyecto de Red de amplio alcance (WAN) y la disponibilidad en línea de manuales administrativos con funciones de búsqueda.**
- d) Organizar reuniones regionales periódicas de Representantes de la FAO (véanse los párrs. 74–86).**

I. Si bien los Estados Miembros esperan que la Organización pueda colaborar con todos ellos y muchos han solicitado la plena representación de la FAO dentro de su territorio, las actuales limitaciones presupuestarias no permiten la expansión de una red sobre el terreno cuyos limitados recursos están sometidos ya a excesiva presión. Aunque la Secretaría está asignando nuevos recursos a las FAOR a través de un nuevo plan para la distribución de los ingresos en concepto de gastos de apoyo y con financiamiento complementario para la capacitación, se necesitarían considerables medios adicionales para aplicar todas las mejoras necesarias, e incluso para que las FAOR existentes pudieran actuar con eficiencia. Por ello, quizá habría que revisar la ubicación y naturaleza de la representación de la FAO en los países sobre la base de criterios objetivos preestablecidos.

RECOMENDACIÓN 9

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. Por ello, entre esos criterios deberían incluirse los siguientes:

- a) Nivel de los programas de actividades previstos en los países.**
- b) Coeficiente de los costos de explotación y los recursos generales para los programas.**
- c) Recursos extrapresupuestarios previstos para cada Representación de la FAO.**
- d) Carácter y grado de los servicios sustantivos y administrativos que pueden ser proporcionados por el Sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas.**
- e) Carácter y nivel de las actividades de otros asociados de la FAO (como los Comités Nacionales, en su caso) en los países.**

Una vez que se hayan adoptado estos criterios, el Consejo quizá desee pedir al Director General que realice un examen de la red de la FAO en los países, que debería abarcar las oficinas de enlace y tener en cuenta los resultados del actual examen del Plan de Corresponsales Nacionales (véanse los párrs. 87–94).

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS (CAPÍTULO IV)

J. Después de casi un decenio de recortes presupuestarios que han provocado una reducción del personal y una merma de oportunidades de promoción, hay que ofrecer a los funcionarios de la

Organización garantías de que sus opiniones y sugerencias se tendrán en cuenta en la formulación de las nuevas políticas cuando la Secretaría emprenda la tan necesaria reforma de la gestión de los recursos humanos en la FAO. Es preciso conseguir, de forma integrada y decisiva, la plena comprensión de los objetivos y diseño de las reformas que ahora se deben plantear, y un sentido compartido de identificación con estas nuevas políticas y procedimientos facilitará su aplicación y multiplicará sus efectos.

RECOMENDACIÓN 10

El Director General debería:

- a) Establecer un grupo de acción integrado por especialistas en gestión de los recursos humanos y administradores de programas con el mandato de preparar, dentro de un período de tiempo preestablecido, un plan global de acción para la reforma de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos.**
- b) Considerar la posibilidad de autorizar la plena participación de representantes del personal en este grupo de acción, o al menos su acceso directo al mismo.**
- c) Reanudar las reuniones personales a intervalos razonables con representantes de asociaciones de personal reconocidas (véanse los párrs. 86–90).**

K. A pesar de la importante reducción del número general de puestos presupuestados en el último decenio, la tasa de vacantes en la Secretaría de la FAO se ha mantenido siempre en niveles elevados, especialmente en los puestos de categoría profesional, debido a:

- la persistente centralización del proceso de contratación;
- el nivel insuficiente de gastos en la consignación para personal con el fin de conseguir ahorros presupuestarios, y
- la utilización generalizada de personal con contratos de breve duración y de recursos humanos distintos del personal (como consultores y expertos jubilados).

L. Los retrasos en la cobertura de las vacantes limitan la entrada de jóvenes profesionales y mujeres, lo que impide el necesario rejuvenecimiento y diversificación por géneros del personal de la Organización. La política de la Secretaría en lo que respecta al empleo de los cónyuges puede ser también un factor que repercute negativamente en la contratación y retención de las mujeres de categoría profesional. Además, es necesario ofrecer a todo el personal oportunidades mejores y más amplias de carrera y establecer una política de personal que permita una mayor movilidad del mismo y, por lo tanto, esté más en consonancia con el deseo de descentralización de la Organización.

RECOMENDACIÓN 11

A corto plazo, y con la finalidad de:

- **reducir el número excesivo de puestos vacantes;**
- **acelerar el proceso de contratación, y**
- **poner a disposición de la Secretaría una mano de obra más flexible, dinámica y adaptable,**

el Director General debería:

- a) Encargar a la Dirección de Gestión de Recursos Humanos (AFH) que publique un compendio electrónico e impreso de todas las vacantes actuales, y pedir a los departamentos y oficinas que procedan sin demora a publicar todos los puestos vacantes.**
- b) Considerar la posibilidad de delegar a los Representantes regionales –con carácter experimental y el debido asesoramiento y supervisión de los departamentos de la Sede– la**

autoridad de proponer candidatos para los puestos establecidos en las Oficinas regionales hasta la categoría de P-4.

c) Comprobar que los consultores y los expertos jubilados no se utilizan como alternativa a largo plazo del personal de plantilla e informe al Consejo sobre la proporción de personal contratado en los dos últimos bienios que habían estado contratados anteriormente como consultores en los departamentos donde ahora prestan servicios.

d) Realizar un análisis de costos-beneficios sobre el establecimiento de un sistema de movilidad regulada para los profesionales (véanse los párrs. 92–99 y 102–107).

RECOMENDACIÓN 12

Con el fin de mejorar el equilibrio entre géneros en el personal profesional de la Secretaría y de poner en práctica las declaraciones normativas de la Junta de Coordinación de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas, el Director General debería modificar las pertinentes normas del reglamento de personal y las secciones del Manual que prohíben el empleo de los cónyuges de los miembros del personal (véanse los párrs. 100–101).

SUPERVISIÓN EXTERNA E INTERNA (CAPÍTULO V)

M. La Carta de la Oficina del Inspector General, presentada en 2000, ofrece la mayor parte de las garantías de independencia operativa y los cauces adecuados de información que los Estados Miembros recaban de los servicios de supervisión interna en las organizaciones de las Naciones Unidas. La dotación de personal y la estructura de la Oficina, con un coeficiente relativamente elevado de auditores por personal y el envío de auditores residentes a las oficinas regionales, representa también una base sólida para que el Inspector General realice su mandato con eficacia. La importancia atribuida por el Director General a la función de supervisión queda demostrada en el hecho de que ha encargado a su director de gabinete el seguimiento de las recomendaciones de auditoría. Tras haber concedido al Inspector General repetidas prórrogas, más allá de la edad normal de jubilación, el Director General ha iniciado ahora el proceso de selección para su sucesor.

N. Las preocupaciones manifestadas por algunos Estados Miembros en cuanto a las prácticas de trabajo relacionadas con el nombramiento del auditor externo pueden estar vinculadas en parte con la ausencia de límites formales al mandato de este último y con la necesidad de garantizar una rotación razonable al mismo tiempo que se mantiene el necesario nivel de continuidad.

RECOMENDACIÓN 13

El Consejo quizá desee considerar la posibilidad de recomendar a la Conferencia una modificación del Reglamento Financiero de la Organización con el fin de establecer límites al mandato del Auditor Externo (véanse los párrs. 118–119).

INTRODUCCIÓN

1. Como la mayor parte de las demás organizaciones de las Naciones Unidas, la FAO ha sufrido profundos cambios desde el comienzo del decenio de 1990. Esta reforma sistemática, orientada a conseguir un mayor grado de coherencia para las actividades de la Organización y a formular una visión estratégica para su futuro al mismo tiempo que se mejora la gestión de los recursos, ha repercutido en la estructura de la FAO, en sus mecanismos de gobierno y en sus procedimientos operativos. Se ha conseguido una mayor eficiencia, y los niveles de dotación de personal se han reducido considerablemente, sobre todo en la Sede. Algunas medidas se adoptaron en 1994, pero muchas otras se formularon en los años siguientes, y todavía se están aplicando o examinando otros posibles cambios importantes. Debido al alcance y complejidad de esos cambios y a la limitada capacidad de la Organización de absorberlos en un momento de importantes restricciones presupuestarias, se han producido algunas discrepancias entre los principios declarados como base de reforma y su aplicación real.

2. Por ello, en este examen de la FAO realizado por la Dependencia Común de Inspección (DCI) se intentan evaluar los resultados efectivos de los cambios realizados hasta ahora. Se espera también que pueda contribuir al proceso continuo de transformación de la Organización. Si bien es bien sabido que la reforma es un proceso constante, más que un acontecimiento aislado, en el informe se presenta la situación de la Organización en un momento determinado, a mediados de 2002, pero se han tenido también en cuenta en la medida de lo posible los acontecimientos recientes registrados durante la preparación del informe.

3. El presente informe es el quinto de una serie de exámenes sistemáticos semejantes sobre la administración y gestión en los organismos especializados de las Naciones Unidas. En 1999 se presentó un primer informe sobre la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹, en 2000 un segundo sobre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)², seguido de otros dos más en 2001, sobre la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)³ y la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴, respectivamente. El presente examen está basado en la experiencia adquirida por la Dependencia en la preparación de anteriores exámenes, y tiene en cuenta las prácticas de éstas y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el establecimiento de puntos de referencia, aunque no olvida el carácter específico del mandato y circunstancias de cada organización.

4. Después de realizado un pormenorizado examen teórico, los inspectores efectuaron varias misiones a la Sede de la FAO, así como a dos de sus oficinas regionales, dos oficinas en los países (FAOR) y una oficina de enlace⁵. Se recopiló información de otra oficina regional por medio de un cuestionario. Así pues, los inspectores pudieron examinar una amplia documentación pública, así como datos e informaciones adicionales suministrados por la Secretaría. Tomando como base ese examen, decidieron que el informe debería centrarse en los siguientes temas: planificación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación; sistemas generales de gestión; descentralización; gestión de los recursos humanos, y supervisión externa e interna.

5. En cada una de esas esferas, el informe se concentra en los temas en que la Dependencia Común de Inspección consideraba que podría conseguir un valor añadido particular, consciente de que otros temas han sido ya examinados ampliamente por el auditor externo, la Oficina del Inspector General o el Servicio de Evaluación, o por la misma DCI.

6. Los inspectores desean manifestar su reconocimiento a todos los que les han ayudado en la preparación del informe, en particular, a todos los funcionarios de la FAO con los que pudieron entrevistarse y que ayudaron a organizar sus misiones en la Sede y en el campo. Están sumamente agradecidos por la cooperación que recibieron de muchos de ellos en todo momento.

¹ JIU/REP/99/4.

² JIU/REP/2000/4.

³ JIU/REP/2001/3.

⁴ JIU/REP/2001/5.

⁵ Las oficinas regionales visitadas fueron las de Asia y el Pacífico y la de América Latina y el Caribe. Los inspectores visitaron también las FAOR de Nueva Delhi y Lima, así como la Oficina de enlace de Nueva York.

I. PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A. Nuevos conceptos y nuevos instrumentos

7. La amplia adopción de los principios de planificación estratégica y de presupuestación basada en los resultados es probablemente el cambio más importante, al menos desde el punto de vista conceptual, entre los que se han producido en la gestión de la FAO desde 1994. En 1997, la Conferencia decidió emprender la introducción de un proceso revisado en sustitución del tradicional documento del presupuesto bienal y del Plan a Plazo Medio, cada seis años, por un conjunto más articulado de documentos, junto con un enfoque más orientado hacia la programación. El primero de estos documentos es el Marco Estratégico de la FAO, adoptado por la Conferencia en su período de sesiones de 1999. Abarca el período 2000-2015 y en él se establecen las grandes orientaciones normativas para la Organización a más largo plazo y se identifican doce objetivos estratégicos así como seis importantes cuestiones estratégicas intersectoriales relacionadas con toda la Organización. Si bien las conferencias mundiales del decenio de 1990 y la Cumbre del Milenio celebrada en las Naciones Unidas en septiembre de 2000 dieron lugar a la adopción de declaraciones de gran alcance y de objetivos a largo plazo para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, la FAO constituye un caso especial por la claridad con que ha sabido plasmar en un único documento integrado sus objetivos estratégicos básicos en un horizonte cronológico de 15 años.

8. El PPM para 2002-2007, ratificado por el Consejo en noviembre de 2000, traduce el Marco Estratégico en un programa de seis años, definido en función de las entidades programáticas constitutivas más que de los programas y elementos de los programas, que es como se había hecho antes. En relación con cada una de esas entidades, que se dividen en tres categorías (proyectos técnicos, actividades continuas de los programas y acuerdos de servicio técnico), el Plan formula una justificación, sus objetivos, los grandes productos y los indicadores, así como una orientación sobre el calendario y los recursos globales necesarios. Así pues, lo que se pretende es establecer un puente entre las estrategias institucionales del Marco y las propuestas bienales en los sucesivos Programas de Labores y Presupuesto (PLP). El primer PPM en el que se adoptó este nuevo formato y el enfoque basado en los resultados fue el relativo al período 2002-2007, pero se trata de un plan renovable, que se actualiza cada dos años, teniendo en cuenta el resultado de las evaluaciones y los informes relativos a los resultados de la evaluación. La segunda versión, que comprende el período 2004-2009, se distribuyó en agosto de 2002. El PLP para el bienio actual (2002-2003), que se presentó a la Conferencia en su período de sesiones de 2001, está basado en el PPM 2002-2007.

9. Tras la adopción de un determinado programa de trabajo bienal, los directores de programas en el plano operativo deben traducirlo en actividades que se deben realizar en un año dado, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos. Las dependencias de coordinación de programas de cada departamento ayudan a preparar estos planes de trabajo anuales y a supervisar su ejecución. La Secretaría declara que se introducirán nuevas mejoras en esa fase del proceso de programación en 2002 mediante la aportación de nuevos instrumentos y orientaciones sobre la planificación del trabajo para los administradores. En particular, se les suministrarán aplicaciones prácticas para poder seguir más de cerca la obtención de productos y la provisión de servicios, mediante el conjunto de instrumentos de gestión del programa departamental⁶.

10. Finalmente, el último componente de este proceso de planificación reforzado es un sistema remodelado de evaluación, basado en buena parte en la autoevaluación, lo que significa un proceso sistemático de evaluación por los responsables de todas las operaciones. Así, mientras que el Servicio de Evaluación de la Oficina del Programa, del Presupuesto y de la Evaluación (PBE) continuará actuando como centro de coordinación, que ofrecerá a los directores de programas orientaciones metodológicas y preparará informes resumidos periódicos, y al mismo tiempo que conservará la responsabilidad de las evaluaciones programáticas y temáticas así como de las evaluaciones del programa de campo, todas las unidades actuarán activamente en el proceso de evaluación revisado. En particular, los directores de

⁶ PC 87/6.

programas se encargarán del seguimiento previo a la evaluación de los resultados de su ejecución, así como de la autoevaluación (al menos una vez cada tres bienios) en relación con el programa ordinario de trabajo⁷. Este último incluirá un elemento externo, que se realizará normalmente mediante grupos de examen por homólogos.

11. Se están preparando nuevos instrumentos informatizados para la aplicación de este sistema, y se han asignado fondos (475 000 dólares EE.UU.) en el PLP 2002-2003 para la sustitución del actual Sistema automatizado de planificación de programas (PLANSYS). El ámbito de este proyecto, que se aplazó del bienio 2000-2001 y que dará lugar a la elaboración de un nuevo Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y evaluación del sistema (PIRES), incluye el ciclo completo de gestión de programas: planificación estratégica, programación y presupuestación, planificación y seguimiento del trabajo y evaluación y presentación de informes. La Secretaría mantiene que la funcionalidad básica ofrecida por PLANSYS se sustituirá para final de 2002, y que los beneficios de la inversión en PIRES se pondrán ya de manifiesto en 2002, en forma de procesos mejorados de planificación e información institucional. Por ello, el Informe sobre la Ejecución del Programa (PIR) correspondiente al bienio 2000-2001 se preparó utilizando PIRES para la recopilación de datos sobre la realización de los productos del PLP. De la misma manera, la preparación del PLP para el bienio 2004-2005 seguirá un nuevo módulo de presupuestación del PIRES, que se estaba preparando en las fechas de redacción del presente informe⁸.

B. Integración del proceso de programación, sin perjuicio de las singularidades sectoriales y regionales

12. Así pues, la FAO ha emprendido una importante reforma de todo su ciclo de programación. Es sin duda demasiado temprano para una evaluación completa de las repercusiones que estos cambios tendrán en el proceso de programación y el régimen de presentación de informes y evaluación, en particular, ya que el presente PLP es el primero que se evaluará en su nuevo formato. De la misma manera, el PIR sobre el bienio 2002-2003 sólo se presentará al Consejo en noviembre de 2004 y a la Conferencia en noviembre de 2005. Por ello, en sus deliberaciones con los inspectores, los representantes de la Secretaría insistieron en que este cambio a una cultura más estratégica está todavía en fase de elaboración y reconocieron que deben introducirse mejoras para hacer llegar esta nueva visión a la práctica de todos los días.

13. El principal desafío para la elaboración y aplicación del nuevo marco está relacionado con la necesidad de compaginar los objetivos estratégicos intersectoriales de la Organización con la estructura sectorial de la Secretaría. Si bien el inicio de la programación basada en los resultados (PBR) trata de corregir las tradicionales tendencias a la fragmentación y lograr una visión de la Organización y sus programas como un todo mediante la adopción de objetivos generales, el proceso será largo, debido a algunas decisiones importantes adoptadas.

14. En primer lugar, se tomó la decisión de mantener la estructura sectorial de la Secretaría, lo que se refleja en los programas principales del PPM, y de limitar el uso de planteamientos interdisciplinarios a algunas esferas prioritarias. Esta decisión se basaba en la necesidad de conservar los conocimientos especializados adquiridos por la Organización en varios sectores (como agricultura, pesca y montes) y sobre el costo percibido de la acción interdisciplinaria. Por ello, se identificaron en el PPM 16 Esferas Prioritarias para la Acción Interdisciplinaria (EPAI). Se decidió también que los grupos de trabajo interdepartamentales (GTI) asumirían la responsabilidad de la aplicación de las EPAI. La experiencia ha demostrado que la creación por la Organización de nuevas dependencias o entidades específicas para realizar las actividades intersectoriales puede dar lugar a un subproducto estructural y, por lo tanto, a duplicaciones e ineficiencias, y que los esfuerzos de cooperación entre las estructuras existentes pueden ser preferibles y más eficaces en función de los costos. No obstante, esta opción tiene el riesgo de que la responsabilidad esté muy difusa y de que el programa estratégico pueda quedar al margen de la actividad

⁷ Fortalecimiento del sistema de evaluación de la FAO, Boletín del Director General, No. 2001/33 (5 de noviembre de 2001).

⁸ Véase FC 99/13.

cotidiana de los administradores, con lo que se convertiría en una actividad aislada que recibirá escasa atención de los distintos departamentos durante su aplicación práctica.

15. La Secretaría es consciente de este riesgo y ha realizado notables esfuerzos, como reconoció el Consejo en su 119º período de sesiones, para poner de manifiesto los vínculos existentes entre las entidades programáticas del PPM y las doce estrategias de la Organización contenidas en el Marco Estratégico⁹. Queda todavía por ver si los planes de trabajo operacionales de alcance departamental reflejaron también estas estrategias generales de la Organización, y si los vínculos entre las actividades operacionales y los objetivos estratégicos estarán también claramente definidos. Los inspectores observan que la Parte III del PPM 2004-2009, relativa a las seis estrategias complementarias identificadas en el Marco para afrontar cuestiones intersectoriales de la Organización, se ha ampliado notablemente desde la breve exposición de la PPM 2002-2007. En ella se describen más concretamente que en la versión anterior las acciones complementarias que la Secretaría emprenderá para aplicar las estrategias, y se presentan estimaciones sobre los recursos adicionales necesarios, cuando corresponde.

16. Por otro lado, la Secretaría reconoce que, si bien es cierto que las EPAI fueron “resultado del entusiasmo”, deben luchar “contra” esta estructura vertical de la Organización imponiendo la colaboración entre diferentes departamentos para resolver las cuestiones o problemas reconocidos. Ello significa que hay varios desincentivos a la aplicación de las EPAI. Por el contrario, son limitados los incentivos a la colaboración establecidos para conseguir la debida aplicación de las EPAI, y el Consejo ha insistido en la necesidad de supervisar su puesta en práctica y garantizar la rendición de cuentas dentro de la Secretaría¹⁰. Los funcionarios con los que se han entrevistado los inspectores han insistido en que sólo se podría garantizar una aplicación eficaz si las EPAI estuvieran plenamente integradas, tanto en la planificación de cada actividad de las direcciones como en el régimen de evaluación. El plan de trabajo de cualquiera de las EPAI consistirá, de hecho, en la suma de todos los planes de trabajo de las direcciones afectadas, y, por ello, las EPAI deberían “incorporarse” al proceso de planificación de cada Departamento. Si bien los coordinadores de las EPAI (en general, los presidentes del GTI correspondiente) deben informar cada año al Director General, la Secretaría reconoció que quizá necesiten contratar consultores para que les ayuden en las diversas tareas, en particular para evaluar el éxito conseguido en el logro de los resultados previstos.

17. Si bien la introducción de este proceso de planificación reforzado no ha conseguido todavía acabar con una perspectiva segmentada y sectorial en el programa de la Organización, quizá ha contribuido involuntariamente a desdibujar las perspectivas regionales. Éstas se tienen en cuenta en la preparación del Marco Estratégico, pues las principales fuentes de información son los informes de las conferencias regionales más recientes junto con las presentaciones de las oficinas regionales y subregionales, pero no se especifican con detalle en el documento, cuyo objetivo es transmitir la visión global y general de la Organización. Tampoco aparecen en los PPM. De la misma manera, el documento anterior del Programa de Labores y Presupuesto, que abarca el bienio 2000-2001, no transmitía a los órganos rectores información referente a las prioridades identificadas en las regiones, y se facilitaban únicamente (en el sitio Web, en vez de en el documento) estimaciones regionales clasificadas por programas. No obstante, en el texto del Programa de Labores y Presupuesto de 2002-2003 se introdujo una breve descripción de las “dimensiones regionales” de la Organización, para “proporcionar puntos de vistas intersectoriales de las actividades del Programa de Labores que tienen interés especial para cada región”, quizá como medio de cubrir la laguna observada en la información ofrecida hasta entonces a los Estados Miembros.

18. De hecho, los documentos de la Secretaría hacen hincapié en que la principal responsabilidad de los RR es la identificación de las áreas de acción prioritarias para la Organización en las regiones¹¹. No obstante, como los RR no participan teóricamente en la toma de decisiones ni en el organismo interno de consulta de la Secretaría, en particular en la Junta Consultiva de Programas y Políticas (PPAB), las presentaciones regionales destinadas a la preparación del programa ordinario de trabajo corren el riesgo de quedar relegadas ante las prioridades de alcance mundial, que reciben mayor atención de los jefes de

⁹ CL 119/REP, párr. 45.

¹⁰ CL 119/REP, párr. 49.

¹¹ Circular OCD/99/22 sobre responsabilidades y relaciones.

departamento en la Sede durante el proceso de programación. Como la planificación y supervisión están dirigidas fundamentalmente por los departamentos de la Sede (a los que rinden informes los oficiales técnicos de las oficinas regionales, como se describe en el Capítulo III) las prioridades interdisciplinarias regionales definidas por las conferencias regionales pueden presentar de hecho dificultades de aplicación y de notificación. Los Estados Miembros han manifestado en el pasado su deseo de mejoras en la información sobre la ejecución de los programas desde la perspectiva de cada región¹². En una región al menos, los Estados Miembros han manifestado de nuevo cierta preocupación y han pedido a la FAO que incorpore en los informes futuros a la conferencia regional una evaluación más clara de los resultados de las acciones y actividades emprendidas en la región¹³.

19. Cabe señalar a este respecto que al adoptar un formato mundial para su presupuesto por programas, la OMS ha tratado de conservar las aportaciones de las oficinas y comités regionales mediante la presentación a los comités regionales del proyecto de documento sobre el presupuesto por programas antes de su presentación al Consejo Ejecutivo. Por su parte, la OIT ha organizado reuniones en la Sede con personal superior de cada una de sus regiones para garantizar la relevancia para las regiones de los indicadores y metas de los objetivos operacionales incluidos en su programa y presupuesto bienal¹⁴.

➡ **RECOMENDACIÓN 1**

C. Cuantificación e información acerca de los resultados

20. Un segundo problema que se plantea en la aplicación del nuevo marco de programación es la elaboración de instrumentos adecuados para cuantificar el logro de los resultados. La insistencia en el examen *ex post* y la cuantificación de los resultados es una piedra angular de la PBR, que está basada en una clara exposición de los objetivos de los programas en forma de resultados cuantificables durante un período determinado. Si bien el proceso de programación de la FAO puede calificarse ahora de “estratégico”, en cuanto que define claramente los objetivos de la Organización a largo plazo, no sería exacto describirlo como totalmente “basado en los resultados”.

21. Como se ha indicado antes en el párrafo 8, en el PPM 2002-2007 se indicaba en relación con cada “entidad de programa” su justificación, objetivos, productos e indicadores, pero estos últimos se definían muchas veces con poca precisión, y son pocos los objetivos con plazos concretos que pueden encontrarse en el documento. Por ello, el Comité del Programa, después de examinar el PPM 2002-2007, consideró que era posible establecer indicadores más precisos y cuantificables, en particular en el caso de los proyectos técnicos. De la misma manera, el Consejo, al mismo tiempo que acogía con satisfacción los esfuerzos realizados para establecer indicadores, pedía una formulación más precisa de los mismos en el futuro¹⁵. Se realizaron notables esfuerzos en la preparación de la nueva versión del Plan a Plazo Medio, que abarca el período 2004-2009, para mejorar la formulación de las entidades de los programas, presentar una justificación más amplia de cada una de ellas, e identificar claramente las personas y organizaciones que deberían ser sus beneficiarios finales. No obstante, los indicadores no han progresado en la forma prevista.

22. La Secretaría reconoció abiertamente ante el Comité del Programa en su período de sesiones de mayo de 2002 las persistentes dificultades encontradas en la elaboración de indicadores significativos. Destacó en particular que, si bien es posible especificar con relativa facilidad los indicadores durante la planificación hasta un cierto nivel, “la línea de causalidad entre la provisión de muchos de los productos normativos de la FAO a los usuarios primarios es muy larga”, por lo que se necesitarían procesos más complejos de análisis y juicios en fases posteriores para llegar a una evaluación significativa de los resultados. Se señala también que “el costo de compilar sistemáticamente información sobre los

¹² CL 117/2, párr. 31.

¹³ APRC/00/REP, Summary of main recommendations.

¹⁴ Informe sobre el avance de la formulación estratégica de presupuesto, GB.277/PFA/3.

¹⁵ CL 119/11, párrs. 7, 8 y 12) y CL 199/REP, párr. 47.

resultados y los efectos también resulta relativamente más alto a medida que aumenta el número de eslabones de la cadena de causalidad”¹⁶.

23. La mayor parte de las organizaciones de las Naciones Unidas tropiezan con los mismos obstáculos en la aplicación de la PBR, y todas deben compaginar atentamente el deseo de coherencia y rendición de cuentas con la complejidad y los costos de funcionamiento de los sistemas de gestión y presupuestación. Un examen reciente de la DIU sobre el planteamiento basado en los resultados dentro de las Naciones Unidas, por ejemplo, puso de relieve algunos de esos problemas. En dicho informe se señalaba lo siguiente: “No cabe duda de que es más difícil utilizar una presupuestación y una planificación basadas en los resultados en el contexto de las Naciones Unidas que en el contexto de un gobierno nacional, debido al número de los encargados de adoptar decisiones (número de Estados Miembros), a la índole de las actividades de los programas, a la imprecisión de los objetivos y a la correlación inadecuada de los objetivos con los recursos”¹⁷.

24. Dado el carácter colaborativo de sus programas en las regiones y países, los organismos especializados se encuentran con la dificultad inevitable de determinar qué esperan conseguir como consecuencia de sus propias acciones, y las secretarías pueden vacilar a la hora de presentar objetivos cuantitativos de unos logros que no siempre pueden atribuirse claramente a ellas, más que a otros agentes. En el Marco Estratégico, la FAO establece la distinción entre las “metas mundiales de los Miembros” y los Objetivos Estratégicos de la FAO. El PPM 2004-2009, por su parte, trata de distinguir entre “efectos” (que especifican la utilización inmediata de cada uno de los principales productos por alguna persona ajena a la dependencia concreta que los produce) y “objetivos” (resultado previsto de todos los efectos de una entidad programática), y no contiene información desglosada por efectos, ya que reconoce que “tal vez, es más difícil medirlos y atribuirlos de forma directa a la labor de la FAO”. Sin embargo, se han formulado indicadores de los efectos, relativamente fáciles de atribuir, y se incluirán en la base de datos divulgada en Internet.

25. Otros organismos, como la OMS, tratan de resolver el problema de la atribución en el presupuesto bienal por programas distinguiendo claramente en ese documento entre “objetivos” (el compromiso de la OMS, es decir, aquello en que espera influir la OMS) y “resultados previstos”, aquello de lo que la Secretaría es directamente responsable¹⁸. Por su parte, la OIT presenta indicadores con metas cuantitativas para todos sus “objetivos operativos”¹⁹. No obstante, la definición de las “metas” presenta sus dificultades, ya que presupone que los administradores han establecido datos de referencia que permitirán cuantificar el cambio.

➡ **RECOMENDACIÓN 1**

26. Sería también útil una mayor aclaración sobre cómo se supervisarán y se notificarán a los órganos rectores los progresos hacia el logro de los productos enumerados en el PPM y el PLP, y sobre la forma en que se distribuirán los gastos en función de esos productos. En la FAO, los órganos rectores utilizan desde hace tiempo dos informes de “rendición de cuentas”, a saber el Informe sobre la Ejecución del Programa (PIR) y el Informe sobre la Evaluación del Programa (PER). Ambos son preparados por la PB. La Secretaría observa que es de prever que los futuros PRI se transformen en documentos con perspectiva a más largo plazo, en coincidencia con el marco cronológico del PPM, lo que debería hacerlos más complementarios del PER, ya que éste es un informe sobre evaluaciones previamente seleccionadas que abarca normalmente un período de seis o más años. Al mismo tiempo, la oportunidad de la información sobre los resultados es un elemento esencial para garantizar que pueda contribuir provechosamente a la planificación y programación, y podría considerarse la posibilidad de presentar informes anuales muy breves sobre los resultados en forma de cuadros, como complemento de los nuevos PRI.

¹⁶ PC 87/6.

¹⁷ JIU/REP/2002/2, Los resultados en las Naciones Unidas: Aplicación de la Declaración del Milenio.

¹⁸ EB 107/INF.DOC./9.

¹⁹ Indicadores de logro y metas, GB.279/PFA/7.

D. Garantizar la aceptación institucional

27. Las investigaciones ponen de manifiesto que “una de las dificultades que se plantean más frecuentemente a los profesionales que tratan de introducir un planteamiento basado en los resultados es la asimilación institucional o [...] el establecimiento de una cultura institucional orientada a los resultados”²⁰. Señalan también que la gestión del cambio, que supone actividades de educación, recursos, liderazgo y consulta, es indispensable para que se haga realidad en el comportamiento cotidiano un planteamiento de los presupuestos y la gestión basada en los resultados. En particular, es indispensable la capacitación de los jefes de programa acerca de los conceptos e instrumentos vinculados con la PBR.

28. En la FAO, se ha ofrecido capacitación a 44 especialistas, es decir, aproximadamente el 10 por ciento del personal técnico de los departamentos técnicos y económicos, para permitirles ayudar a sus colegas a mejorar la formulación de entidades programáticas, haciendo hincapié en la definición de las entidades, los indicadores y sus medios de verificación²¹. Si bien la Secretaría considera que esta proporción es adecuada, los inspectores observan que la capacitación se ha visto limitada a la Sede, y que los administradores de las oficinas regionales no se han beneficiado todavía de él. Si bien la preparación de un curso a distancia a través de Internet, actualmente en estudio, sería útil para difundir más ampliamente algunos conocimientos básicos sobre la PBR y reduciría obviamente los recursos necesarios, no es probable que sea tan eficaz como un programa de capacitación sistemática que se vaya aplicando en los distintos departamentos de la Sede y en las oficinas regionales. Este programa de capacitación se ampliaría para incluir técnicas de autoevaluación, además de los elementos enumerados más arriba, que se han impartido a los especialistas. Actualmente pueden consultarse en línea las orientaciones sobre la metodología de la evaluación, pero quizá se necesiten actividades adicionales de capacitación para garantizar que los administradores de los programas integren la información de estas evaluaciones en su toma de decisiones, y utilicen esta información en los informes sobre los resultados de los programas.

➡ RECOMENDACIÓN 2

29. De la misma manera, la experiencia de otras organizaciones de las Naciones Unidas ha demostrado que la coordinación y la cooperación intersectorial deberían basarse en el establecimiento de una cultura de la comunicación y la rendición de cuentas. Por ello, el éxito de la instauración de esta cultura en la FAO (y en la aplicación de las PAI) dependerá ante todo y sobre todo de los esfuerzos que se realicen por conseguir que su personal, algo compartimentalizado y muy especializado, demuestre mayor movilidad y flexibilidad y se integre mejor en un equipo mundial, sin perder el necesario nivel de especialización.

III. SISTEMAS GENERALES DE GESTIÓN

30. La PBR debería dar lugar a una mayor delegación de autoridad a los jefes de programa, haciendo menos hincapié en la aportación de recursos y en el control de los procesos para concentrarse especialmente en los productos, la cuantificación de los resultados y los controles *ex post*. Esta delegación debe respaldarse con sistemas de información adecuados. Si bien muchas de las reformas adoptadas desde 1994 han estado impulsadas por el deseo de aumentar la eficiencia y la necesidad de reducir costos en un período de contracción de los recursos, su diseño ha obedecido también en gran medida a las precipitadas decisiones adoptadas por la Organización en relación con los sistemas informatizados de información sobre la gestión.

A. Racionalización de las estructuras, agilización de la toma de decisiones y delegación de autoridad

31. El Director General calificó la estructura de la Organización en 1994 como “demasiado centralizada” y, al mismo tiempo “excesivamente fragmentada y difusa”, y observó que los Estados Miembros y la administración tenían sumo interés en aclarar la distinción y complementariedad entre las

²⁰ OCDE, Comité de Gestión Pública, PUMA (2002)7, *Governing for Results*.

²¹ PC 87/6.

actividades normativas y operacionales de la FAO²². Varias propuestas de cambio en la estructura orgánica, tendentes a corregir esos inconvenientes, fueron ratificadas por el Consejo. En particular, se estableció un nuevo Departamento de Cooperación Técnica que ahora sirve como centro de coordinación de las actividades operacionales. Se estableció también, en 1995, una Oficina de Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas (OCT) para facilitar el funcionamiento de las oficinas descentralizadas y garantizar la interacción sustantiva y administrativa entre todos los niveles geográficos de la Organización. La actual estructura de la Secretaría tiene como base ocho grandes departamentos. Es transparente y sin ambigüedades y, como se ha señalado en el Capítulo I, sus vínculos con las estrategias de la organización presentadas en el Marco Estratégico se han establecido ahora de forma expresa en el PPM.

32. La Secretaría de la FAO fue también una de las primeras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en establecer un instrumento interno de consulta y coordinación en forma de reuniones de personal directivo superior. Éstas, que suelen celebrarse por término medio una vez al mes, son presididas por el Director General o, en su ausencia, por el Director General Adjunto (DDG). Participan en ella el Director General/DDG, todos los jefes de departamento y los de las demás oficinas que rinden informes directamente al Director General, según los casos. Consideran importantes cuestiones normativas antes de su examen en una PPAB más amplia, integrada por todos los directores y que se reúne también mensualmente. Las reuniones del personal directivo superior podrían ser un instrumento muy eficaz para lograr una mayor coherencia programática y administrativa en la Organización y para lograr la integración de todos los departamentos en un equipo de alcance mundial, como se propone en el párrafo 29.

33. No obstante, parece que estas reuniones de personal directivo superior no han hecho realidad todo su potencial, probablemente porque no son lo bastante integradoras ni, en opinión del personal en general, lo bastante transparentes. En particular, los RR sólo están presentes cuando coincide que se encuentran en la Sede. Mientras otros organismos especializados, como la UNESCO o la OMS, han optado por publicar en sus respectivas Intranet las actas o al menos un resumen de las deliberaciones mantenidas por los órganos internos equivalentes, la información referente al programa, deliberaciones y recomendaciones del personal directivo superior de la FAO sólo se divulgan si se considera que son pertinentes y adecuadas para un público más amplio. Los procedimientos utilizados para ello son varios: información de los participantes a sus subordinados acerca de los resultados más importantes; mensajes electrónicos; reuniones especiales, o publicaciones administrativas, como los boletines del Director General o las circulares administrativas. En general, y a pesar de la delegación de autoridad de transacción a los jefes de programa (como se describe más adelante), los inspectores han observado que, en realidad, la Secretaría parece continuar siendo un organismo centralizado de toma de decisiones, que mantiene sólo consultas limitadas con el personal o los administradores fuera del Gabinete.

➔ **RECOMENDACIÓN 3**

34. En lo que se refiere a otros cambios estructurales importantes que se han registrado en los últimos ocho años, la creación de las Dependencias de Apoyo a la Gestión (MSU) en cada departamento, seguida de su desmantelamiento y sustitución por un Servicio de Apoyo a la Gestión (MSS) centralizado, provocaron inicialmente grave inestabilidad, aunque en definitiva se ha comprobado que el proceso ha representado un ahorro de costos. Las MSU se establecieron originalmente en el contexto de medidas más amplias de reestructuración emprendidas en el bienio de 1994-1995 para ofrecer apoyo administrativo directo a los departamentos en la Sede y para fusionar a nivel departamental el personal administrativo hasta entonces muy disperso. Así, la carga de trabajo administrativo en apoyo de las actividades de la organización en la Sede se dividió entre las dependencias centrales del Departamento de Administración y Finanzas (que anteriormente se encargaba de la coherencia y orientación general) y las MSU de los

²² “Virtudes y defectos internos de la FAO” en “La reforma de la FAO: hacia el nuevo milenio”, 2000.

distintos departamentos (que preparaban el grueso de las transacciones administrativas en los sistemas de la Organización).

35. No obstante, entre las medidas de reestructuración propuestas en el PLP para 2000-2001 se incluía la eliminación de las MSU en la Sede, ya que la introducción de los sistemas de información sobre la gestión basados en Oracle y otros mecanismos conexos en sustitución de los sistemas heredados (véase *infra*) repercutió notablemente en los mecanismos de trabajo de las áreas administrativas. En particular, la mayor facilidad de acceso de personal no especializado y la mayor capacidad de presentación de informes permitió a los responsables de los presupuestos iniciar transacciones directamente en el sistema en vez de recurrir al personal de las MSU, como se hacía anteriormente. De todas formas, algunas transacciones complejas de recursos financieros y de personal no pudieron simplificarse lo suficiente para que pudieran ser realizadas por el personal de los departamentos sustantivos y, en consecuencia, se asignaron a una estructura central de apoyo a la gestión (el MSS) que rinde informes al Subdirector General (ADG) de administración y finanzas. Así pues, el MSS aporta ahora personal y limitados servicios financieros a los departamentos de la Sede y a la Oficina Regional para Europa. Al mismo tiempo que realiza transacciones en nombre de los responsables del presupuesto, la autoridad de aprobación recae en el departamento que recibe los servicios. La Secretaría indica también que ello ha dado lugar a considerables economías de escala²³, y que tras la introducción del módulo de recursos humanos de Oracle, se prevé que muchas transacciones de personal serán realizadas directamente por las unidades afectadas.

36. Los efectos de estos cambios fueron profundos, tanto desde el punto de vista humano como en lo que respecta a la tramitación de las transacciones. La transición fue gradual, para hacer posible la adaptación de los usuarios a las nuevas funciones, resolver los problemas de reorientación o cese del personal cuyos cargos ya no eran necesarios y establecer firmemente el MSS, utilizando puestos de las MSU a medida que se iban desmantelando. Al mismo tiempo, algunas funciones, como la verificación de las reclamaciones y pagos de gastos de viaje, se reasignaron a la AFF, que intervino ya estrechamente en la instalación de Oracle. La Secretaría reconoce que la AFF encontró algunas dificultades, debido al volumen de trabajo que se le asignó y a una subestimación de los recursos necesarios para realizar esta labor.

37. El personal administrativo y de secretaría de los departamentos sustantivos que carecía de experiencia en materias administrativas comprobó que, tras recibir un curso intensivo muy breve, podrían convertirse en "iniciadores" de un gran número de transacciones, en particular las siguientes: tramitación de las autorizaciones de viaje; contratación de consultores, presentación de órdenes de compra, cartas de acuerdo y acuerdos de préstamos reembolsables –funciones administrativas que habían sido anteriormente desempeñadas por personal especializado. En la capacitación se trató fundamentalmente la transferencia de técnicas relacionadas con operaciones específicas, pero no se ayudó necesariamente al personal a comprender ni las razones que habían llevado al diseño del proceso ni las nuevas funciones y responsabilidades resultantes.

38. Esta transformación de las responsabilidades del personal de servicios generales no está vinculada únicamente al proyecto Oracle, ni es exclusiva de la FAO, ya que las nuevas tecnologías y los cambios en las necesidades institucionales han impulsado a la mayor parte de los empleadores tanto del sector público como del privado a revisar la descripción de funciones y los perfiles de su personal de apoyo, cuyas aspiraciones de carrera se han modificado. No obstante, el cambio tuvo efectos que no se habían valorado lo suficiente en la FAO, y la necesidad de facilitarlo con actividades de capacitación y comunicación no se habían presupuestado debidamente. Por ello, los inspectores acogen con agrado la revisión de la categoría de los servicios generales actualmente que se está llevando a cabo en la Secretaría. No obstante, observan que, de conformidad con el mandato general de dicho examen, sus conclusiones preliminares deberían haberse presentado al Comité de Recursos Humanos (HRC) en junio de 2001, en vez de en julio de 2002, que es la fecha en que se presentaron finalmente. La presentación del informe definitivo al Comité está prevista a final de 2002, y sería importante garantizar que la Secretaría

²³ Según el PLP 2002-2003 (C 2001/3), el ahorro neto atribuido a la creación del MSS asciende a aproximadamente 3 millones de dólares EE.UU. al año.

cumpla su calendario en lo que respecta a la aplicación del informe (que, según sus declaraciones, se aplicará a final de 2004)²⁴.

39. De la misma manera, si bien los profesionales afectados han recibido capacitación en algunas de sus nuevas responsabilidades en cuanto responsables de los presupuestos, quizá no hayan recibido suficiente información básica sobre los reglamentos y normas administrativas generales de la Organización que configuran esas responsabilidades. Por ello, es posible que no siempre se hayan cumplido estas normas y reglamentos. Además, un estudio preliminar realizado por su asociación de personal revela que los profesionales de los departamentos sustantivos generalmente se lamentan del tiempo adicional que deben dedicar ahora a cuestiones administrativas. Además, consideran que el apoyo administrativo que se está ofreciendo es en general menos eficaz que en el pasado, y que la reducción de gastos conseguida con la abolición de las MSU se ha visto contrarrestada en buena parte por los costos contraídos dentro de las direcciones técnicas²⁵.

40. La aplicación de Oracle y la decisión de que los responsables de los presupuestos tuvieran autoridad para iniciar y aprobar transacciones supuso una “revolución cultural” en la Organización, y no se valoró debidamente la necesidad de gestión, capacitación y orientación sobre el cambio. En el documento del PLP 2000-2001 se advertía de que, dada la limitada experiencia práctica con el sistema Oracle, habría sido preferible haber esperado hasta el siguiente bienio antes de introducir ajustes en las estructuras de la Organización. Por ello, como muchos cambios de estructuras y procesos se introdujeron de forma precipitada para cumplir las reducciones presupuestarias impuestas, no se llevó a cabo antes de su aplicación un estudio atento sobre los procesos que podrían simplificarse de manera eficaz y las decisiones que podrían delegarse eficazmente. En consecuencia, en algunos casos se confundió la delegación auténtica de autoridad con medidas orientadas a desplazar las funciones administrativas dentro de la Secretaría del Departamento de Administración y Finanzas a las oficinas sustantivas, aunque algunas de esas tareas podrían haberse llevado a cabo con mayor eficacia en las unidades de servicios comunes.

41. Ahora debería prepararse un plan de acción general y adoptarse una decisión normativa sobre cuáles son las áreas de responsabilidad que requieren que la autoridad administrativa continúe siendo de carácter central y cuáles admiten realmente que la autoridad se delegue en pro de un sistema de gestión más eficiente. La división entre los servicios centrales que están relacionados con la formulación de políticas (como AFH y AFF) y los que se limitan a la prestación de servicios (MSS) deberían ser objeto de atento examen, para conseguir que haya comunicación suficiente entre aquéllos y éstos.

42. Además, el plan de acción debería indicar no sólo el apoyo y orientación complementarios que deberían ofrecerse a los departamentos sustantivos para el desempeño de sus nuevas responsabilidades, sino también los medios que permitirían aportar dicho apoyo y orientación. Debería facilitarse y presentarse en forma fácilmente accesible información actualizada para los directores de programas y el personal en general, en la Sede y en las oficinas descentralizadas. Todavía no se ha actualizado plenamente el Manual de la FAO, a pesar de la creación de un servicio de ayuda a los usuarios (*Helpdesk*) y una página Web de MSS en la Intranet, y la reciente realización por la Dirección de Recursos Humanos de un estudio amplio de las normas y procedimientos relativos al personal de la FAO. Al mismo tiempo, se están adoptando medidas para facilitar progresivamente la consulta del Manual en línea a través de la Intranet y de CD-ROM. Por otro lado, mientras se ha realizado un esfuerzo encomiable por aclarar las responsabilidades respectivas y las líneas de mando para las dependencias orgánicas en todos los lugares mediante la publicación en 1999 de una Circular sobre responsabilidades y relaciones²⁶, los inspectores comprobaron que la Circular contiene algunas contradicciones (véase el Capítulo III) que deberían corregirse o justificarse.

43. Finalmente, la autoridad debe delegarse en consonancia con la responsabilidad que se va a exigir. Por ello, es preciso establecer en la Secretaría de la FAO un marco adecuado de rendición de cuentas que sirva de fundamento de este proceso de delegación de autoridad, y al mismo tiempo confiar un papel más

²⁴ Plan a Plazo Medio 2004-2009, CL 123/7, párr. 872.

²⁵ Asociación del Personal Profesional, Results of APS Oracle Survey, octubre de 2000.

²⁶ OCD/99/22.

importante de seguimiento a las direcciones y servicios que desempeñan funciones administrativas y de apoyo comunes. Como se señala en el capítulo, el actual sistema de evaluación de los resultados es inadecuado, y no es claro cómo se puede exigir cuentas en ese sentido a los directores de programas y al personal. Si bien en el PPM para 2004-2009 se afirma que se establecerá un sistema de gestión basada en los resultados, inspirado en planes de trabajo que reflejen los objetivos generales de la Organización además de vincular el desempeño individual con el de las dependencias afectadas²⁷, no se ha establecido ninguna fecha concreta ni ninguna modalidad detallada para su aplicación.

➔ **RECOMENDACIÓN 4**

B. Sistemas de información sobre la gestión

44. Otro elemento necesario para la delegación efectiva de autoridad a los directores de programas es la existencia de sistemas actualizados de información institucional que les den acceso a la información necesaria y les permitan realizar las transacciones cuya responsabilidad se les ha confiado. La propuesta de la Secretaría de sustituir los sistemas heredados del pasado (integrados en su mayor parte por sistemas de información financiera y de personal, conocidos, respectivamente con los nombres de FINSYS y PERSYS), que no podían cumplir ya los requisitos básicos de la Organización con las aplicaciones de Oracle, fue ratificada por el Comité de Finanzas en su 78° período de sesiones, en 1994. Inicialmente, se preveía que el nuevo sistema entrara en funcionamiento el 1° de enero de 1998, y que el proyecto costara unos 8 millones de dólares EE.UU.²⁸.

45. En realidad, el nuevo sistema financiero, que es parte de la Fase I del proyecto, que abarca todos los procesos de actividades financieras de la FAO en el mundo, entró en funcionamiento a mediados de mayo de 1999. En cuanto a la Fase II, que comprende los módulos de presupuesto y recursos humanos (incluidas las nóminas), su elaboración se aplazó del bienio 1998-1999 al de 2000-2001, y posteriormente al presente bienio, ya que el financiamiento asignado para ella se utilizó para completar la labor correspondiente a la Fase I. No se ha establecido ninguna fecha para la terminación de la Fase II, ya que dependerá por completo de la disponibilidad de fondos²⁹.

46. El total de la inversión para la aplicación de la Fase I, desde el comienzo del proyecto hasta final de 2000, ascendió a 22 millones de dólares EE.UU., sin incluir el costo de personal interno. Las inversiones suplementarias en 2002-2003 para la consolidación de la Fase I y la migración a una nueva versión de las aplicaciones financieras de Oracle ascenderán aproximadamente a un millón de dólares EE.UU. En cuanto a la Fase II del proyecto Oracle, se prevé que costará 12 millones de dólares EE.UU. (también con exclusión del costo de personal interno, con lo que el total sería de 22 millones de dólares EE.UU. Así pues, el costo total del proyecto Oracle para la FAO será de al menos 35 millones de dólares EE.UU., sin incluir los costos contraídos por las direcciones responsables en concepto de personal con especializaciones funcionales y de apoyo a las medidas de aplicación.

47. Conviene señalar que en las Naciones Unidas el costo total del proyecto Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), que terminó en 2000 en cuanto proyecto y desde entonces se ha establecido como servicio permanente de la Secretaría, se calculaba en 78,6 millones de dólares EE.UU., incluidos 46,7 millones de dólares en concepto de servicios contractuales³⁰. En la UNESCO, el presupuesto total para la sustitución de sus sistemas de presupuesto, finanzas, recursos humanos y nóminas, se ha estimado en 19 millones de dólares EE.UU.³¹. En la OIT, se ha asignado un capital inicial de 25 millones de dólares EE.UU. para la mejora de los sistemas informáticos de finanzas, compras y recursos humanos³². En la OMS, el costo total del proyecto de sustitución de sus sistemas básicos de

²⁷ Plan a Plazo Medio 2004-2009, CL 123/7, párr. 877.

²⁸ La inversión original en 1995, para la adquisición del programa, fue de 1,8 millones de dólares EE.UU.

²⁹ FC 99/13.

³⁰ IMIS project, Thirteenth progress report of the Secretary-General, A/56/602.

³¹ Informe del Director General sobre el proceso de reforma, Parte II (Nuevos instrumentos de gestión), 164EX/5.

³² Fondo para los sistemas de tecnología de la información, GB.283/PFA/3.

presupuesto y finanzas, recursos humanos, nóminas y adquisiciones se estima en 50 millones de dólares EE.UU. durante un período de tres a cuatro años³³.

48. Las comparaciones entre proyectos cuyo alcance y modalidades presentan tantas diferencias quizá no sean muy significativas. No obstante, esas cifras ilustran claramente, por un lado, que dichos proyectos requieren cuantiosas inversiones de organizaciones de las Naciones Unidas a lo largo de varios bienios sucesivos; inversiones que con demasiada frecuencia se han infravalorado, y cuyos beneficios inmediatos algunas veces son difíciles de calibrar. En la FAO, la Secretaría señala que, tras la aplicación de la Fase I, los costos administrativos se redujeron (en particular mediante la creación del MSS antes descrito); los procesos contables se racionalizaron y mejoraron, y se consiguió una significativa descentralización de la gestión financiera. En general, los usuarios consideran que la aplicación de Oracle ha mejorado de hecho la accesibilidad y fiabilidad de los datos, y ofrece capacidades de seguimiento de las que no se disponía en los sistemas anteriores. El Auditor Externo considera también que “se han puesto en marcha los conceptos, estructuras y fundamentos para dar apoyo a una FAO más eficaz y eficiente”³⁴.

49. No obstante, los inspectores observan que algunos de los objetivos iniciales del proyecto Oracle de la FAO, como el logro de una arquitectura integrada y simplificada, no se han hecho realidad. El auditor externo ha realizado ya una amplia comprobación de la aplicación del nuevo sistema financiero en que se analizaron, desde el punto de vista de la concepción, sistema de gestión, financiamiento y dotación de personal, los defectos del proyecto Oracle, que han dado lugar a retrasos, costos superiores a los previstos y serios problemas de aplicación durante los primeros meses³⁵. En la auditoría se observó que el proceso presentaba importantes fallos, y que generaba graves trastornos en el sistema de informes financieros.

50. La misma DIU presentará en breve un informe titulado “Managing Information in the United Nations System Organizations: Management Information Systems”, para cuya preparación la FAO ha presentado abundante documentación. Por ello, en el presente examen no es preciso analizar con detalle la historia ni los detalles técnicos de la aplicación de Oracle. No obstante, los inspectores consideran que es preciso destacar varios puntos importantes relacionados con la forma en que la Organización seleccionó, desarrolló y aplicó su sistema de información sobre la gestión, ya que están estrechamente vinculados con otras decisiones administrativas y de gestión importantes realizadas por la Organización en los últimos años, y que pueden ser de interés para otras organizaciones que emprendan proyectos semejantes.

51. La primera enseñanza está relacionada con la necesidad de definir claramente los requisitos operativos antes de la selección de un sistema de planificación de recursos empresariales (ERP) u otro semejante. El Auditor Externo ha señalado “la precipitación con que se adjudicaron los contratos más importantes” y el hecho de que “las aplicaciones de Oracle se compraron sobre la base de una definición insuficiente de los requisitos de la Organización”. Describió también los problemas encontrados por la FAO en la elaboración y aplicación del Sistema de Contabilidad sobre el Terreno (FAS), utilizado para la tramitación de transacciones en las pequeñas oficinas descentralizadas, cuando se comprobó que la escasa conectividad remota, la falta de personal especializado en contabilidad y la necesidad de un volumen enorme de asistencia en forma de capacitación y apoyo les impedirían utilizar la aplicación de Oracle. Además, los requisitos específicos de los usuarios en el campo y, en particular, de las operaciones vinculadas con el programa de campo, no se tuvieron debidamente en cuenta en el diseño del sistema. En la OIT –que emprendió su propio proyecto más recientemente y, por lo tanto, ha podido aprovechar las experiencias de otras organizaciones de las Naciones Unidas– se prepararon cuatro documentos clave antes de la selección del programa informático que permite atender los requisitos operativos básicos de la Oficina, y que incluye un conjunto de casos de prueba generales cuyo objetivo es confirmar que el programa responde perfectamente a las necesidades de la OIT³⁶.

³³ Fondos de rotación y otros fondos a largo plazo, EB109/22.

³⁴ Cuentas comprobadas de la FAO, 1998-1999, C/2001/5, párrs. 176 a 209.

³⁵ Ibid.

³⁶ Fondo para los sistemas de tecnología de la información, GB.283/PFA/3.

➔ RECOMENDACIÓN 5

52. Las dificultades experimentadas por la FAO han puesto también de manifiesto la importancia de establecer “competencias electrónicas” básicas. La Secretaría reconoce que no se disponía de las competencias necesarias (como personal capacitado, una cultura institucional orientada a la tecnología de la información, mecanismos obligatorios establecidos y métodos de trabajo para la utilización eficaz del sistema, etc.) para conseguir la aplicación eficaz del sistema ni para hacer frente a las repercusiones que pudiera tener en la Organización. Más bien se construyeron a medida que la Organización procedió con la aplicación del nuevo sistema, lo que repercutió gravemente en el logro oportuno de los resultados previstos. Como se ha examinado antes, hubo resistencia al cambio, debido a la falta de información acerca de la nueva concepción del trabajo y el nuevo sistema. Además, la falta de comprensión de las posibilidades del sistema hizo que muchos usuarios, en particular los alejados de la Sede, no llegaran a aprovechar plenamente sus potencialidades, como la recuperación de información del nuevo depósito de datos. La mayor parte de las organizaciones de las Naciones Unidas han encontrado problemas semejantes en este terreno. En el caso de algunas de ellas, tuvo que pasar hasta un año hasta que sus nuevos sistemas alcanzaron la estabilidad después de su puesta en marcha, y en todas ellas se necesitará probablemente mucho más tiempo para que los usuarios incorporen plenamente en sus hábitos de trabajo los nuevos sistemas.

53. La tercera gran dificultad señalada en este proceso es la práctica imposibilidad de las organizaciones de las Naciones Unidas de contar con la estructura de financiamiento bienal del presupuesto ordinario para la financiación de inversiones a largo plazo en tecnología de la información. La Secretaría ha afirmado claramente que muchos de los obstáculos encontrados por la Organización en el proyecto Oracle se debían al hecho de que “había adolecido de insuficiencia de personal y fondos desde el comienzo” y que “la lucha para obtener recursos suficientes había sido una causa importante de la incapacidad de la FAO para afrontar y resolver los problemas rápidamente”³⁷. El Director General había propuesto, además de los 4 millones de dólares EE.UU. previstos inicialmente en el marco del PLP en 1996-1997, una asignación complementaria de 20 millones de dólares EE.UU., que no se aprobó. Tampoco prosperó un llamamiento a los donantes para que efectuaran contribuciones voluntarias en apoyo del proyecto. Por ello, en cada bienio la Secretaría sólo pudo utilizar el presupuesto asignado para dicho bienio, lo que no le permitió realizar los gastos necesarios para un proyecto de tal magnitud.

54. Otros organismos de las Naciones Unidas han encontrado o están encontrando actualmente desafíos semejantes en sus esfuerzos por financiar la sustitución de sus sistemas heredados. Varios de ellos han optado por establecer fondos fiduciarios para atraer recursos extrapresupuestarios. Por ejemplo, la OMS ha creado un Fondo para la Tecnología de la Información, que se financiará mediante asignaciones del presupuesto ordinario y de otras procedencias (por ejemplo, la Cuenta Especial para Gastos de Prestación de Servicios), pero con el que se pretende también atraer contribuciones voluntarias³⁸. No obstante, a mediados del año 2002, no se ha recibido ninguna contribución de este tipo. En la UNESCO, la Conferencia General invitó a los Estados Miembros a que efectuaran contribuciones voluntarias a un Fondo especial establecido para la sustitución de los sistemas heredados, pero de hecho a finales de 2002 sólo se habían recibido tres contribuciones: una de dos millones de dólares EE.UU., otra de 500 000 euros y otra de 750 000 libras esterlinas, por un total aproximado de 3,6 millones de dólares EE.UU.³⁹. Ello ha llevado al Director General de la UNESCO a declarar que “la opción de las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros no es, evidentemente, una opción viable”⁴⁰.

³⁷ JM 2000/3.

³⁸ Fondos de rotación y otros fondos a largo plazo, EB109/22.

³⁹ Informe del Director General sobre el proceso de reforma, Parte II (Nuevos instrumentos de gestión), 164EX/5.

⁴⁰ Discurso del Director General de la UNESCO en la reunión de información y diálogo del Consejo Ejecutivo, DG/2001/24, 23 febrero de 2001.

55. Por ello, quizá ni siquiera una combinación de financiamiento con cargo al presupuesto ordinario y con contribuciones voluntarias sea suficiente para garantizar el financiamiento adecuado, que probablemente sólo podrá conseguirse mediante una decisión de los órganos rectores de efectuar una considerable inversión “extraordinaria” en sistemas de gestión de la información. En la OIT, por ejemplo, la Conferencia aprobó el establecimiento de un Fondo para los Sistemas de Tecnología de la Información, con un capital inicial de 25 millones de dólares EE.UU., que se financiará con el excedente del presupuesto ordinario de 1998-1999. Una situación semejante puede plantearse en la FAO, donde en virtud de la Resolución 6/2001 de la Conferencia, Utilización de atrasos, se incluye una asignación de 24,7 millones de dólares EE.UU. para el desarrollo de sistemas administrativos de la Organización cuando la Organización pueda disponer de fondos adicionales en forma de pago de atrasos de las cuotas asignadas. No obstante, se trata sólo de una situación hipotética, y los inspectores creen que debería establecerse una base financiera más sólida para éste y para otros gastos considerables y “extraordinarios” semejantes, como ha propuesto el Director General en el último PPM⁴¹.

➡ **RECOMENDACIÓN 6**

56. Mientras tanto, y tomando como base las experiencias de las Fase I, la Secretaría de la FAO ha decidido para la Fase II del proyecto Oracle presentar a los Estados Miembros una estimación clara y completa de los costos de toda la fase, y adoptar un planteamiento gradual y escalonado: la primera etapa comprendería el examen y racionalización de los procedimientos actuales; la segunda, el diseño efectivo del sistema; la tercera, su aplicación. El ámbito y alcance de la labor de desarrollo del sistema que se llevará a cabo en 2002-2003 se adaptará en forma realista a los recursos disponibles en el bienio.

III. DESCENTRALIZACIÓN

57. En el artículo X de la Constitución de la FAO se declara que “el Director General podrá, con la aprobación de la Conferencia, crear oficinas regionales y subregionales.” y que “el Director General podrá nombrar funcionarios de enlace con determinados países o regiones, de acuerdo con los gobiernos interesados”. La presencia regional actual de la FAO se resume en el Cuadro 1 siguiente. En 1994, el Consejo aprobó una política de descentralización mediante el fortalecimiento de las OR y el establecimiento de cinco oficinas subregionales, entre otras medidas.

⁴¹ Plan a Plazo Medio 2004-2009, CL 123/7, párrs. 31 a 34.

Cuadro 1. Presencia regional de la FAO en 2002

	ÁFRICA	ASIA Y EL PACÍFICO	EUROPA	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE
5 Oficinas regionales (OR)	Accra (Ghana)	Bangkok (Tailandia)	Roma (Italia)	Santiago (Chile)	Cairo (Egipto)
5 Oficinas subregionales (OSR)	OSR para África austral y África oriental, Harare (Zimbabwe)	OSR para las islas del Pacífico, Apia (Samoa)	OSR para Europa central y oriental, Budapest (Hungria)	OSR para el Caribe, Bridgetown (Barbados)	SOR para África del Norte, Túnez (Túnez)
74 Representaciones completas de la FAO (FAOR), con exclusión de las que se encuentran en las OR o las OSR	35 FAOR (en Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Rep. Centroafricana, Chad, Congo, Rep. Dem. del Congo, Côte d'Ivoire, Etiopía, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Mali, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia)	13 FAOR (en Afganistán, Bangladesh, India, Indonesia, Camboya, China, Laos, Sri Lanka, Myanmar, Nepal, Pakistán, Filipinas, Viet Nam)	1 FAOR (en Turquía)	18 FAOR (en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela)	7 FAOR (en Líbano, Irán, Iraq, Mauritania, Marruecos, Siria, Yemen)
5 "PCN independientes"	En 2 países: Guinea Ecuatorial, Botswana	2 países: Bhután y Corea, RDP		En un país: Guatemala	
5 oficiales técnicos destacados				Panamá, Paraguay	Argelia, Libia, Jordania
25 corresponsales nacionales	En 5 países (Comoras, Mauricio, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Swazilandia)	En 9 países (Islas Cook, Fiji, Maldivas, Mongolia, Niué, Papua Nueva Guinea, Islas Salomón, Tonga, Vanuatu)	En 4 países (Chipre, Georgia, Kirguistán, Tayikistán)	En 6 países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis)	En un país: (Djibouti)

Fuentes: "Geographical coverage of FAO's decentralized structure as of November 2001" en FAO Intranet y JM 2000/1, actualizada por la OCD a mediados de octubre de 2002

58. En el contexto de esta política de descentralización de gran alcance, se han producido varios cambios muy importantes en los últimos ocho años en lo que respecta a la distribución de responsabilidades y recursos entre los tres niveles de la Organización (Sede, regiones y países). No obstante, esta política se ha caracterizado también por cambios bruscos y falta de preparación del personal y los mecanismos administrativos, lo que ha dado lugar a desconcierto y confusión. Conviene señalar que estos cambios han ocurrido en un momento de grandes dificultades presupuestarias, ya que el presupuesto ordinario de la Organización ha disminuido un 15 por ciento en cifras reales desde la ratificación por el Consejo en 1994 de esta nueva política de descentralización. Por ello, muchas veces el proceso de descentralización se ha visto condicionado por la necesidad urgente de conseguir ahorros sin tener debidamente en cuenta lo que podría aportar al conjunto cada uno de los niveles de la Organización. La falta de créditos presupuestarios adecuados para cubrir los costos de reorganización hizo que el proceso fuera especialmente difícil. El Director General ha solicitado ahora una evaluación completa de la descentralización, que se llevará a cabo durante la segunda mitad de 2002.

A. Fases sucesivas del proceso

59. El fortalecimiento de las Oficinas regionales durante la primera fase de descentralización supuso la transferencia a ellas de algunas de las funciones de interés regional directo, en particular la asistencia en materia de políticas, el desarrollo de los programas de campo, los servicios de apoyo técnico a los proyectos en curso y la organización de conferencias regionales. En particular, entre 1996 y 1998 las OR asumieron la responsabilidad de los proyectos de campo nacionales y regionales, que anteriormente dependían de la Sede. Los proyectos interregionales y mundiales, así como las actividades normativas extrapresupuestarias, continuaban siendo responsabilidad de la Sede.

60. Al mismo tiempo, se establecieron cinco nuevas oficinas subregionales, financiadas en gran parte con los fondos procedentes de la abolición de las direcciones conjuntas con las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas, la combinación de oficinas subregionales con las representaciones preexistentes de la FAO y las reducciones en la Sede. El motivo que llevó a su creación fue el deseo de mejorar la asistencia y especialización ofrecidas a los países en las subregiones afectadas, sobre la base de recursos financieros más estables que en el pasado.

61. Esta delegación de responsabilidades estuvo acompañada por la transferencia de la Sede a las regiones de varios puestos de oficiales técnicos, de políticas y de programas. De hecho, el personal profesional regional/subregional casi se duplicó como consecuencia de estos cambios, pasando de un total de 138 a 264 puestos. Además, las OR recibieron personal de apoyo recientemente contratado: un total de 113 nuevos puestos de servicios generales para las oficinas regionales y subregionales, y en algunos casos se crearon nuevos locales o se ampliaron los existentes⁴². El fortalecimiento de las OR mediante la creación de Subdirecciones de políticas, Subdirecciones de asistencia para las políticas y las MSU les permitió desarrollar una notable capacidad operacional de alcance regional. La Secretaría señala que la asignación de oficiales técnicos a las regiones facilitó la prestación de asistencia, no sólo a cada uno de los Estados Miembros sino también a sus organizaciones regionales.

62. No obstante, en el PLP para 2000-2001, el Director General manifestó su intención de transferir las responsabilidades operacionales de los proyectos nacionales a las FAOR. Esta segunda descentralización tiene por objetivo no sólo “acercar las operaciones de los proyectos nacionales a los países, que es donde se desarrollan las actividades” sino también, y sobre todo, “reducir ulteriormente los gastos de apoyo del programa de campo, habida cuenta de la disminución del volumen de ejecución de actividades extrapresupuestarias de campo distintas de las operaciones de urgencia” (las aprobaciones de proyectos que no eran urgentes descendieron de 161 millones de dólares EE.UU. en 1996 a 111 millones en 1999) y del correspondiente descenso del reembolso de los gastos de apoyo⁴³. Era preciso ahorrar, lo que se consiguió mediante la adaptación de los tamaños y estructuras de las oficinas descentralizadas y, en particular, mediante una reducción drástica del personal de operaciones de las OR, que pasaron de un total de 38 profesionales y 41 funcionarios de servicios generales en todas las Subdirecciones de operaciones regionales el 1º de enero de 2000, a 15 profesionales y 19 funcionarios de servicios generales el 1º de julio de 2001. Ello tuvo graves repercusiones en el personal, sobre todo en las subdirecciones de operaciones regionales, dados los esfuerzos que supuso el establecimiento de estas nuevas dependencias, y provocó incertidumbre acerca del mandato de las OR.

B. Revisión de la misión de las Oficinas Regionales

63. De conformidad con la Circular sobre “responsabilidades y relaciones” mencionada en el párrafo 42, los RR y RSR son “los principales representantes del Director General en las regiones y subregiones y son los encargados de determinar las esferas de acción prioritaria para la organización en sus respectivas regiones”. En la Circular se señala también que “tienen la responsabilidad general de supervisar y evaluar la pertinencia de la labor de la Organización realizada por los miembros de la FAO en todos los lugares de la región o subregión”, incluido también, cabe suponer, el personal de las FAOR.

⁴² JM 99/1.

⁴³ JM 2000/INF/3.

64. No obstante, otros elementos de la Circular, así como las limitaciones relativas a la autoridad delegada a las RR, limitan su capacidad de desempeñar con eficacia este “doble mandato” de identificar las prioridades regionales y revisar la labor de la Organización en la región. En primer lugar, la terminología de la Circular es vaga y podría dar lugar a confusión, por lo que debería revisarse. Además, no se ha actualizado para tener en cuenta los cambios vinculados a la descentralización de las responsabilidades operacionales en beneficio de las FAOR. Al mismo tiempo, la práctica que se ha instaurado desde la publicación de la Circular no siempre está en consonancia con el espíritu o la letra de la misma. Por ejemplo, la función del Representante Regional Adjunto en el proceso de planificación del trabajo parece menos fundamental de la prevista en la Circular. La Secretaría ha indicado que la Circular se está revisando para tener en cuenta, entre otras cosas, la delegación más reciente de las responsabilidades de las operaciones a las FAOR y las dependencias técnicas, así como la correspondiente reestructuración del TC en la Sede. Los inspectores insisten en que la revisión debería ser exhaustiva, que debería llevarse a cabo sin demora, para tener en cuenta las nuevas políticas y prácticas, que el lenguaje utilizado debería ser claro y concreto, y que en este proceso debería consultarse en todo momento a las OR y las FAOR.

65. La Secretaría señala también que los RR –que rinden informes al Director General– tienen ahora fundamentalmente la misma delegación de autoridad administrativa que la reconocida a los jefes de departamento en la Sede. Si bien la delegación de autoridad a las OR puede ser suficiente en el terreno de las adquisiciones, de hecho es más limitada en lo que se refiere a la gestión de los recursos humanos. Se ha delegado a las OR la autoridad de contratar funcionarios de servicios generales, y todo el proceso (con excepción de la clasificación de puestos) se lleva a cabo en las oficinas regionales. Además, ha recibido autoridad delegada sobre la contratación de constructores, y de profesionales para el programa de campo. No obstante, en el caso de los puestos profesionales incluidos en el presupuesto ordinario, e incluso en los de las MSU cuyo personal debe rendir informes al RR, las direcciones de la Sede son las encargadas de preparar las presentaciones sobre cuestiones relacionadas con el establecimiento y las propuestas para la selección de los candidatos.

66. La Circular de la OCD es particularmente vaga en lo que respecta a la intervención que el RR puede tener en esta selección, ya que sólo se indica que “se les debe consultar” antes de la presentación de una breve lista de candidatos al Comité de Selección del Personal Profesional (PSSC). En otra Circular sobre los procedimientos de selección y contratación del personal profesional⁴⁴ se especifica que “se deberá consultar al jefe de la oficina descentralizada en el momento de la publicación del aviso de vacante y de la preparación de la presentación al PSSC”. No obstante, en ninguno de los dos documentos se establece el carácter y alcance de esta “consulta”.

67. En consecuencia, la práctica no es la misma en todas las OR. Algunas adoptan un planteamiento más dinámico e insisten en que ellas deberían evaluar a los candidatos seleccionados por los departamentos técnicos de la Sede, y entrevistar mediante videoconferencia a todos los incluidos en la lista breve. Otras, en cambio, sólo reciben información con el nombre de los candidatos propuestos en el momento final del proceso. El hecho de que, en la mayoría de los casos, la mayor parte de este proceso tenga lugar en la Sede puede explicar los grandes retrasos con que se cubren los puestos de profesionales en las oficinas regionales. Los inspectores han observado, por ejemplo, que casi el 20 por ciento de los puestos de profesionales de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico están vacantes en todo momento, mientras que el 18 por ciento de los puestos de profesionales en la Oficina Regional para África están actualmente sin cubrir. Comprenden que los departamentos técnicos deben efectuar una aportación importante en la selección de los candidatos, dada su responsabilidad general de garantizar la coherencia de los programas de la FAO en los distintos niveles de organización.

68. No obstante, los inspectores opinan también que, si se invierte el proceso y se autoriza a las OR a tomar la iniciativa en el momento de proponer los candidatos, al menos hasta los niveles de P-4, al mismo tiempo que entablan las necesarias consultas con los departamentos técnicos de la Sede, se agilizarían los trámites y se daría mayor peso y significado concreto a una política de descentralización que, hasta ahora, se ha limitado muchas veces a la deslocalización.

⁴⁴ Circular administrativa 98/35 de 30 de noviembre de 1998.

69. En la actualidad, los oficiales técnicos ubicados en las OR informan a los directores de la Sede, de quienes reciben orientación normativa y técnica. De la misma manera, los oficiales de operaciones rinden informes al TC, aunque en la Circular se añade que deberían informarle “a través del Representante Regional”. Por ello, todas las decisiones relativas a las cuestiones normativas están todavía fuertemente centralizadas en la Sede. Esta persistente centralización encuentra confirmación en el hecho de que, mientras que las OR han recibido la responsabilidad de organizar las conferencias regionales, la aprobación de todos los documentos previos a las reuniones y de los informes es competencia de la Sede. De hecho, la aprobación técnica de todas las publicaciones de las OR depende de los departamentos técnicos competentes de la Sede. Si bien la Secretaría insiste en la necesidad de coherencia, garantía de calidad y examen de homólogos en toda la Organización, la aportación sustantiva que los RR, y las OR en general, pueden efectuar a la labor de la Organización parece ser sumamente limitada.

70. De la misma manera, mientras que en la Circular se indica que las OSR rinden informes a los RR y les ayudan en el desempeño de sus obligaciones de identificar las prioridades regionales, se declara también, en forma algo contradictoria, que las OSR comunican a la Sede los grandes acontecimientos registrados en la subregión. En términos generales, como los Representantes de la FAO sólo deben rendir cuentas a la Sede y no siempre mantienen informados a los RR acerca de las novedades que ocurren en los países donde están asignados, cada vez resulta más difícil que las OR tengan conocimiento actualizado de esas novedades y cumplan el mandato esbozado en la Circular y, en particular, el requisito de que supervisen la pertinencia de la labor realizada por funcionarios de la FAO en toda la región o subregión.

71. La capacidad de los RR no sólo de influir en las decisiones normativas de la Organización sino también de supervisar los acontecimientos registrados en sus propias regiones, se ve limitada todavía más por el hecho de que muchas veces se les niega la autorización a viajar fuera de su lugar de destino. Los RR pueden recibir aportaciones e información del personal técnico de la OR que visita ocasionalmente los países de sus respectivas regiones, y son varios los obstáculos que limitan los fondos que se pueden asignar a viajes. Los inspectores consideran oportuno que los viajes de los RR (como los de otros ADG en la Sede) se sometan a aprobación, pero les parece sorprendente que los RR nunca asistan a las reuniones del Consejo de la FAO y que, por norma general, no viajen nunca a la Sede, a las OSR ni a las FAOR⁴⁵. Sus únicas oportunidades de mantener contacto con el Director General están vinculadas a las conferencias regionales. Como se ha señalado en el párrafo 33, no hay tampoco ninguna disposición que les permita participar (mediante videoconferencias, por ejemplo) en las reuniones de Personal Directivo Superior, ni hay un mecanismo para que los RR se reúnan, examinen las enseñanzas aprendidas e intercambien prácticas recomendables.

72. Al mismo tiempo, debido a los insuficientes recursos asignados a las FAOR y, sobre todo, a su falta de acceso al sistema Oracle, la descentralización de las responsabilidades operativas a los países no ha dado lugar todavía a una reducción significativa del apoyo administrativo y operativo requerido de las OR, ni ha modificado significativamente su nivel de actividad. Como no tienen acceso a Oracle, las FAOR introducen su información contable y financiera en el FAS. Una vez al mes, la AFF de la Sede recupera esta información del FAS y la traduce a Oracle, donde deben registrarse todas las obligaciones. Por ello, los dos sistemas coexisten en paralelo, lo que crea repeticiones y dificultades. Estas dificultades se agravan por la fuerte orientación de ambos sistemas a favor de la Sede, que ha dado lugar a una nueva centralización de algunas funciones. Por ejemplo, los pagos vinculados con las solicitudes de viaje o revisiones presupuestarias ahora deben autorizarse en la Sede, mientras que anteriormente eran competencia de las OR.

73. La Secretaría reconoce que las necesidades de apoyo de las OR para las FAOR acerca de las cuestiones administrativas y operativas son mayores de lo inicialmente previsto. Además, las OR conservan un importante papel de supervisión de la ejecución del programa de campo y de evaluación cualitativa de los proyectos. Han mantenido estrechos contactos con las FAOR en este sentido, y les ofrecen abundante orientación y asistencia. En particular, prestan actividades constantes de capacitación

⁴⁵ La Secretaría no facilitó las estadísticas precisas solicitadas por los inspectores acerca de los destinos y frecuencia de los viajes de los RR.

para el personal de las FAOR, preparan estimaciones sobre la ejecución, desglosadas por países, e introducen datos de los proyectos en el sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS).

➡ **RECOMENDACIÓN 7**

C. Dotar a las FAOR de los medios necesarios para realizar su mandato

74. No obstante, la descentralización de las responsabilidades operacionales a las FAOR ha merecido en general una valoración positiva por parte de la Sede. La Secretaría observa, en particular, que, como consecuencia de esta descentralización, en 2001 aproximadamente el 60 por ciento (es decir, 82 millones de dólares EE.UU.) de la ejecución del programa de campo pasó a manos de las FAOR, y que se han conseguido notables ahorros, fundamentalmente en gastos de personal en las Subdirecciones generales de operaciones, con la aplicación de los nuevos mecanismos. Se declara también que las FAOR han acogido con satisfacción el mayor grado de responsabilidad y control sobre los programas en sus respectivos países⁴⁶.

75. Al mismo tiempo, los funcionarios de la Secretaría con los que pudieron entrevistarse los inspectores en la Sede y en el campo están en general de acuerdo en que, inicialmente, las FAOR no contaron con todos los medios necesarios para el desempeño de sus nuevas responsabilidades en forma eficaz y eficiente, y que para hacer posible la ampliación del programa de campo sería necesario aumentar los recursos asignados a ellas. En particular, se consideraba que la proporción de ingresos en concepto de gastos de apoyo asociados con proyectos que se asignan a las FAOR debería aumentar en función del volumen de trabajo. Ello ha dado lugar a la introducción de un nuevo plan en 2002 para la distribución de dichos ingresos. También en 2002, se han asignado aproximadamente 800 000 dólares EE.UU. a las FAOR, cuyas estimaciones respectivas de ejecución de proyectos de cooperación técnica superan los 500 000 dólares EE.UU. Los inspectores desean señalar que la descentralización eficaz no debería estar impulsada por consideraciones de reducción de costos únicamente, sino que, por el contrario, debería ir acompañada de un aumento de las inversiones y, por lo tanto, acogen con satisfacción estas nuevas medidas, con la esperanza de que puedan corregir algunos de los inconvenientes observados en las FAOR.

76. Resultaron especialmente problemáticas, por un lado, la falta de acceso a sistemas de información sobre la Organización (especialmente los sistemas de información sobre cuestiones financieras, como se describe más arriba) y, por el otro, las dificultades para presentar a los donantes estados de cuentas financieros precisos sobre los proyectos, la falta de oportunidades de capacitación, la reducción del número de personal internacional, la ausencia de oportunidades de intercambiar experiencias con otras FAOR y, finalmente, la deficiencia de la orientación recibida de la Sede para el desempeño de estas nuevas funciones.

77. Así pues, la inquietud manifestada por el Comité del Programa por las posibles repercusiones negativas que podría tener en las actividades técnicas de la FAO esta transferencia de responsabilidades de las OR a las FAOR se vio confirmada al menos parcialmente⁴⁷. Los Representantes de la FAO combinan ahora sus funciones anteriores, que abarcaban tareas normativas y de representación y el apoyo a otras oficinas y proyectos mediante actividades como la identificación de consultores y el suministro de asistencia a los becarios, con actividades operacionales directas. Además, dentro del nuevo marco de actividades de equipo coordinadas del sistema de las Naciones Unidas en los países, se espera que el Representante de la FAO asuma el liderazgo sectorial en las esferas incluidas en el mandato de la Organización.

78. La Secretaría reconoce la necesidad de mejorar, no sólo las especializaciones técnicas, sino también la capacidad de gestión y administración de proyectos del personal de las FAOR, y en el PLP 2002-2003 se indica que “habrá un notable programa de capacitación del personal [para las FAOR] que incluirá, entre otras cosas, conocimientos de gestión general y administración del ciclo de proyectos,

⁴⁶ JM 01.2/INF/3.

⁴⁷ CL 119/10, párr. 21.

especialmente su formulación y ejecución”. De hecho, se han asignado ahora a las FAOR recursos adicionales de capacitación (por un total de 180 000 dólares EE.UU. en 2002-2003) muy superiores a los correspondientes a las actividades “normales” de capacitación de la Organización. Como se ha señalado más arriba, las oficinas regionales pueden y deben desempeñar también un papel importante en la difusión de conocimientos técnicos en las oficinas de los países.

79. No obstante, esta capacitación quizá no sea suficiente para compensar la falta de experiencia de algunos Representantes de la FAO, muchos de los cuales nunca han ocupado un cargo dentro de la Organización antes de su nombramiento actual. De hecho, para un tercio de todos los Representantes de la FAO actuales éste representa su primer nombramiento. Si bien muchos de ellos poseen experiencia sólida y valiosa en uno o varios campos técnicos, la sesión informativa de tres semanas organizada para ellos con ocasión de su nombramiento en la sede y en la OR quizá no sea suficiente para que se familiaricen adecuadamente con la estructura, métodos de trabajo y todos los procedimientos administrativos propios de una Organización tan compleja. Por otro lado, son demasiado pocos los oficiales de proyectos, políticas u operaciones de la Sede o de las OR que tienen oportunidad de ascender al rango de Representante de la FAO, con lo que se pierde una posibilidad de aumentar la movilidad dentro del personal (véase la sección C del Capítulo IV).

80. Además, si bien existen oportunidades de celebrar reuniones entre Representantes de la FAO (por ejemplo, las sesiones de capacitación), éstas no son mecanismos formales ni cauces naturales para el intercambio de experiencias o de prácticas óptimas entre los representantes de la FAO, ni siquiera dentro de una determinada región. Por el contrario, la OMS convoca ahora reuniones mundiales de sus Representantes en su Sede en años alternos. Obviamente, la organización de estas reuniones tan numerosas tiene repercusiones financieras, y el costo que supondría reunir a todos los representantes regionales de la FAO durante una semana en Roma se ha estimado en 200 000 dólares EE.UU. Por esta razón, quizá sea más realista que la FAO siga el ejemplo de la OIT, que celebra anualmente reuniones regionales para sus representantes con oficiales superiores llegados desde la Sede. Estas reuniones podrían programarse en combinación con las reuniones de capacitación, con el fin de reducir los costos. Con ello se reforzaría también el papel de las OR como cauces naturales para el intercambio de enseñanzas aprendidas entre las FAOR.

81. Las FAOR cuentan con ayuda sobre todo de profesionales de contratación nacional (PCN) y funcionarios de servicios generales contratados localmente. El Consejo adoptó un marco normativo para la introducción de la categoría PCN en su 107º período de sesiones⁴⁸. Desde 1994, 65 oficiales internacionales de programas de las FAOR han sido sustituidos por PCN, lo que ha permitido ahorros de aproximadamente 6 millones de dólares EE.UU. al año. Además, en el PLP 2002-2003 se prevé que 27 puestos de asistentes de programa u oficinistas de programa se sustituirán con PCN durante el próximo bienio, sin repercusiones en los costos. En respuesta a las preocupaciones manifestadas por los inspectores de que los PCN deben, por definición, realizar funciones de categoría profesional como se indica claramente en el marco normativo antes mencionado, la Secretaría ha observado que en la conversión de puestos de servicios generales a PCN en el PLP 2002-2003 no se indica que los PCN se utilicen para funciones correspondientes al nivel de servicios generales. Destacó que la reducción de personal de servicios generales se compensa con el mayor acceso a la tecnología de la información, y que los PCN recientemente nombrados pueden desempeñar eficazmente sus funciones de categoría profesional, al mismo tiempo que reconoce que algunos funcionarios de servicios generales estaban desempeñando, en la práctica, funciones propias del personal profesional.

82. Los inspectores reconocen las ventajas financieras comparativas de contratar a PCN, y sobre todo de poder aprovechar su conocimiento de las circunstancias nacionales así como sus valiosos contactos en sus respectivos países, ventajas que han impulsado a muchas otras organizaciones de las Naciones Unidas, (entre ellas el PNUD y el UNICEF y, más recientemente, la OMS y la OIT) a recurrir cada vez más a PCN en los países. No obstante, se ha manifestado la preocupación de que la utilización frecuente de PCN pudiera repercutir negativamente en la labor e independencia de las FAOR así como en su capacidad de interrelacionarse con los donantes e instituciones internacionales, y que la falta de

⁴⁸ CL 107/REP, párr. 195.

oportunidades de carrera para los PCN podría provocar con el tiempo frustración y desencanto. De hecho, la Secretaría informó a los inspectores de que los PCN estaban descontentos con las diferencias de clasificación entre los PCN empleados por la FAO y los contratados en otros organismos; la mayoría de los PCN de la FAO se clasifican como funcionarios nacionales (NO)-A o (“P-1”). Ahora se ha adoptado una nueva estructura de clasificación para los PCN, consistente en once puestos NO-C (“P-3”) y 14 puestos NO-B (“P-2”), y el resto sería de nivel NO-A. Los tres niveles se diferencian por el grado de responsabilidad, la complejidad de las tareas y el nivel de supervisión. Este tema, y la utilización de los PCN en general, deberá ser objeto de examen.

83. La mayor delegación de responsabilidades debería ir acompañada siempre de orientación adicional sobre la correcta aplicación e interpretación de los reglamentos, normas y procedimientos de la Organización. Los inspectores observan los notables esfuerzos realizados por la Secretaría para ofrecer dicha orientación a las FAOR mediante la preparación y compilación de varios documentos clave. Por ejemplo, el Manual para Representantes de la FAO es una herramienta útil que contiene información fundamental sobre una gran variedad de cuestiones administrativas y programáticas, expuestas en lenguaje claro y conciso. De la misma manera, la preparación de un instrumento de formulación de proyectos de la FAO a través de la Web y la redacción de las “directrices para la ejecución de proyectos a nivel nacional” son otros tantos pasos positivos. Podrían completarse provechosamente presentando en línea manuales administrativos concretos, con funciones de búsqueda.

84. No obstante, estos documentos no pueden sustituir a la asistencia y orientación ofrecidas desde la Sede sobre cuestiones específicas que puedan surgir en una determinada FAOR. La existencia de la OCD, que administra todas las FAOR y el personal local y asume la responsabilidad de la coordinación general sobre el terreno, es en sí una práctica acertada ya que identifica claramente un punto de contacto principal, o “portal”, para las relaciones entre la Sede y las oficinas en los países, aunque las FAOR mantienen relaciones directas con departamentos sustantivos, así como con el TC en la Sede y grupos técnicos en las OR. Las cartas de gestión preparadas dos veces al año por la OCD se envían a las FAOR, lo que permite a las dependencias de la Sede ofrecerles comentarios individuales sobre diversos temas. No obstante, algunas FAOR dudan de la oportunidad de las cartas y observan que deberían transmitirse sistemáticamente por correo electrónico para poder disponer de orientación puntual sobre problemas urgentes.

85. Finalmente, tal como se describe en la sección A precedente, uno de los principales obstáculos al pleno ejercicio de sus nuevas funciones por las FAOR es su falta de acceso a los sistemas de información sobre la Organización y a Oracle en particular. La Secretaría insiste en que la extensión ulterior de los sistemas financieros de Oracle a las oficinas de enlace o las FAOR dependerá de los siguientes factores: disponibilidad de personal adecuado en esos lugares para tramitar las transacciones en Oracle; existencia de procedimientos adecuados que permitan una aplicación más descentralizada de Oracle, y existencia de una infraestructura sólida y capaz de telecomunicaciones. En algunos países, la debilidad de la infraestructura local de comunicaciones no permite a las FAOR ni siquiera tener acceso a la información general disponible en la Sede. Los inspectores insisten en que, en general, no puede conseguirse una descentralización verdaderamente eficaz en ausencia de una sólida infraestructura de comunicaciones, y acogen con satisfacción la aprobación en 2001 de la propuesta sobre el financiamiento de un proyecto de red de amplio alcance (WAN).

86. El proyecto, con un costo inicial de 1,4 millones de dólares EE.UU. —y costos ordinarios incrementales estimados de hasta 1,8 millones de dólares EE.UU. al año como valor constante a partir de 2004—, consiste en el establecimiento de una red privada virtual mediante contrato que conectará directamente a la mayor parte de las oficinas descentralizadas⁴⁹. Ello facilitará la distribución de versiones para la Web de los actuales sistemas de apoyo administrativo (sistema de mantenimiento y control del presupuesto FAS y ATLAS) para aplicar la nueva Intranet de la organización. Se está preparando un sistema de comprobación de sistemas administrativos que podría ser utilizado por el personal que visite las oficinas descentralizadas a medida que sus telecomunicaciones se vayan actualizando en el marco del proyecto WAN. De esa manera se podrá determinar si los servicios de telecomunicaciones entre la Sede y

⁴⁹ FC 99/13.

cada oficina de campo son técnicamente capaces de sustentar plenamente Oracle y otros sistemas administrativos, como el FPMIS y la Red de Información sobre las Oficinas en los Países. Por ello, en el marco del plan general de acción recomendado en el párrafo 41 *supra*, debería llevarse a cabo un análisis completo de la autoridad y transacciones adicionales que pueden descentralizarse una vez que la nueva Red esté disponible en todas las FAOR.

➔ **RECOMENDACIÓN 8**

D. Examen de la red de oficinas en los países

87. Se necesitarán considerables recursos para aplicar todas las mejoras propuestas más arriba con el fin de reforzar a las FAOR. De hecho, la misma Secretaría advierte de que “si no hay personal adicional para subsanar deficiencias críticas y no se dispone de la amplia capacitación necesaria para cumplir responsabilidades crecientes, resultará muy difícil a dichos funcionarios actuar con eficiencia”⁵⁰. En consecuencia, debería considerarse la posibilidad de examinar la red de FAOR, con el fin de garantizar que los recursos existentes se mancomunen y utilicen de la manera más eficiente, y que se dé prioridad a las necesidades de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA).

88. El establecimiento de las FAOR fue aprobado por el Consejo en 1976, y su número máximo se fijó en 74 en 1981, y se elevó a 78 en 1987⁵¹. En 1994, el Consejo insistió en que “las repercusiones positivas de una política activa son 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”⁵². La Secretaría subraya que el establecimiento de las FAOR le permite alcanzar algunos de esos objetivos clave de descentralización, a saber, una respuesta más rápida y eficaz ante las necesidades de los Estados Miembros, y el fortalecimiento de la capacidad. Observa también que el número de Estados Miembros de la Organización ha pasado de 159 al comienzo de 1992 a 183 al final de 2001, lo que la ha obligado a buscar modalidades para prestar servicios a los nuevos Miembros, y a establecer contactos con ellos a fin de evitar la discriminación entre los países miembros.

89. Por ello, como se observa en el Cuadro 1, el Director General se ha comprometido a intensificar los contactos entre la FAO y los países dentro del número máximo de 78 oficinas a través de mecanismos como los siguientes: representación de la FAO combinada con una oficina regional o subregional; acreditación de una FAOR ante varios países; PCN independientes bajo la guía de una FAOR próxima; corresponsales nacionales (funcionarios civiles que mantienen contactos con la FAO y reciben un presupuesto limitado y un complemento salarial de la Organización), y utilización del Coordinador Residente del PNUD.

90. Además, el Director General ha propuesto que los oficiales técnicos superiores actualmente asignados a oficinas regionales o subregionales, o de la Sede, se trasladen a algunos países para realizar no sólo sus tareas técnicas normales sino también las funciones asignadas a la oficina de la FAOR. El Consejo aprobó este plan en su 119º período de sesiones. En el momento de redactar el presente informe, se habían destinado oficiales técnicos superiores a cinco países, pero se había demostrado ya claramente que los posibles nuevos traslados podrían verse retrasados por el hecho de que algunos países candidatos –todos los cuales deben aportar locales, equipo y personal local– tienen dificultad para ofrecer las instalaciones necesarias⁵³.

91. La Secretaría considera que las soluciones arriba mencionadas no corresponden plenamente, en ningún caso, a los requisitos de los países que no tienen un representante residente de la FAO, y notifica que se han recibido 18 peticiones para el reestablecimiento de una representación completa de la FAOR⁵⁴. El Director General observa que de los 80 PBIDA, 24 no tienen un representante residente de la FAO. Por

⁵⁰ PLP 2002-2003, pág. 194.

⁵¹ C 81/REP, párr. 209 y C 87/REP, párr. 188.

⁵² CL 106/2.

⁵³ JM 02.1/2.

⁵⁴ JM 2000/1.

otro lado, se ha señalado que la FAO tiene representaciones completas en casi todos los países donde el gasto del programa de Campo de 1999 fue superior a 500 000 dólares EE.UU. (si bien las dimensiones del Programa de Campo no constituían un criterio para el establecimiento de las FAOR)⁵⁵. Por ello, toda ampliación de la red de las FAOR debería producirse en países con un Programa de Campo relativamente pequeño.

Cuadro 2. Actividades presupuestadas en las regiones, 2002-2003 (en millones de dólares EE.UU.)

		ÁFRICA	ASIA Y EL PACÍFICO	EUROPA	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	CERCANO ORIENTE
Actividades de fondos fiduciarios, por región		117,6	35,6	22,7	40,8	264,8
Actividades del Programa Ordinario, por región	Total	63,5	43,6	19,4	37,0	29,9
	A través de las oficinas en los países	1,9	0,7	0	1,1	0,6
Presupuesto estimado para las FAOR en la región		31,6	12,2	0,7	17,9	9,3

Fuente: PLP 2002-2003 (documento principal y Anexo IV/3)

92. El Director General ha registrado en los documentos presentados a la Reunión Conjunta del Comité del Programa y del Comité de Finanzas las consideraciones que tiene en cuenta al establecer las FAOR. Son las siguientes: recibo de una solicitud oficial de un Estado Miembro; disposición del gobierno interesado a cubrir parte de los gastos de creación y funcionamiento de la oficina; posibilidades o demanda de programas de asistencia técnica o demanda de los mismos; presencia en el país de otros copartícipes en el desarrollo tanto de las Naciones Unidas como de fuera de ellas⁵⁶. No obstante, los Comités no ratificaron oficialmente estos criterios, ni tampoco lo hizo el Consejo. De hecho, los miembros del Comité consideraron que había que “seguir perfilando” los criterios para el establecimiento de las FAOR⁵⁷. Por ello, los órganos rectores de la FAO no han aprobado ni establecido hasta ahora un conjunto oficial de principios, directrices o criterios a que se deba atener un Estado Miembro para poder solicitar el establecimiento de una FAOR.

93. Por el contrario, la Conferencia General de la UNESCO ha adoptado directrices en las que enumera una serie de criterios básicos para “la aplicación racional de la descentralización”⁵⁸. Partiendo de estas directrices, y con el fin de reducir los costos debidos a ineficiencias registradas en las oficinas en un solo país, el Director General ha podido establecer una nueva red de oficinas fuera de la Sede. A lo largo de 2000-2001 se cerraron 18 oficinas, y se van a cerrar otras nueve, cinco de ellas durante el presente bienio⁵⁹. Los criterios para la retención de un pequeño número de oficinas orientadas a los países son los siguientes: tamaño y complejidad del país; existencia de situaciones especiales posteriores a conflictos; nivel de apoyo del Estado Miembro; y resultados de la aplicación del programa. Se han establecido también varias oficinas de la UNESCO que prestan servicios a un grupo de países, fundamentalmente teniendo en cuenta criterios operativos (como la facilidad de acceso a todos los Estados Miembros de ese grupo y la infraestructura de telecomunicaciones)⁶⁰.

94. La revisión de la red de oficinas fuera de la Sede de la FAO podría ampliarse también a las oficinas de enlace y, en particular, a las dos establecidas más recientemente en Yokohama (Japón) y Bruselas (Bélgica). Estas oficinas de enlace se crearon en 1996 para intensificar la cooperación de la FAO con dos de sus principales contribuyentes. El examen debería tener también en cuenta los resultados del

⁵⁵ JM 2000/2.

⁵⁶ JM 99/1 y JM 2000/2.

⁵⁷ Informe de la Reunión Conjunta del Comité del Programa en su 84º período de sesiones y del Comité de Finanzas en su 95º período de sesiones (CL 199/9), párr. 23.

⁵⁸ Resolución 83 de la 30ª Conferencia General de la UNESCO.

⁵⁹ Informe del Director General sobre el proceso de reforma, Parte III (Descentralización), 164 EX/5.

⁶⁰ Informe del Director General sobre el proceso de reforma y calendario de aplicación, Parte III (Descentralización), 160 EX/6.

estudio del plan de corresponsales nacionales, encargado recientemente por el Director General y que, se supone, analizará los criterios y procedimientos vigentes para la selección de corresponsales nacionales y para el cálculo del suplemento salarial que reciben.

➔ **RECOMENDACIÓN 9**

IV. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

A. Confianza y liderazgo

95. En su informe de situación más reciente sobre cuestiones relativas a la gestión de recursos humanos, la Secretaría de la FAO observaba que “la FAO se ha de considerar un empleador preferente si pretende atraer y retener personal con un nivel elevado de eficacia y competencia técnica que necesita”⁶¹. Son grandes los progresos que habrá que realizar para poder conseguir ese objetivo, y tras varios años en que la gestión de los recursos humanos no ha recibido del personal directivo superior la misma prioridad que otras cuestiones administrativas y de gestión examinadas en capítulos anteriores, parece que ahora la Secretaría está adoptando medidas importantes para una reforma general de sus políticas y prácticas relacionadas con el personal.

96. En particular, la Secretaría preparó un “Informe sobre Cuestiones Relativas a la Gestión de Recursos Humanos”, que se presentó al Comité de Finanzas en su 97º período de sesiones⁶². En dicho informe se destacaba el nuevo entorno en que se mueve la FAO, la creciente diferencia entre el nivel de capacitación requerido por las organizaciones internacionales y la disponibilidad de trabajadores capacitados. Se formulaban claramente los principales objetivos de la política de recursos humanos de la FAO y se enumeraban algunas áreas fundamentales en que era preciso intervenir para conseguir dichos objetivos. El Comité de Finanzas acogió muy favorablemente el informe y declaró que era tan valioso que debería presentarse a los miembros de la Organización en el Consejo, que también acogió favorablemente el informe⁶³. Además, en noviembre de 2000 el Director General estableció el HRC para que le asesora sobre las cuestiones relacionadas con las estrategias y políticas de recursos humanos. Este Comité permanente, presidido por el DDG, tiene entre sus miembros a todos los subdirectores generales de la Sede, los Directores de las dependencias independientes y el Director de AFH.

97. La Administración observa que aproximadamente el 40 por ciento de la labor de HRC se centra ahora en las estructuras y funciones de los programas, además de las repercusiones que el PLP bienal podría tener en los recursos humanos, en particular la asignación adecuada de puestos y la distribución del personal entre los departamentos y los debates que puede suponer la resolución de los puestos de gestión. Considera que no sería oportuno ni útil permitir la participación del personal en tales debates. Insiste también en que HRC no es un mecanismo de consulta entre el personal y la Administración. Por otro lado, hay varios grupos de trabajo conjuntos sobre cuestiones específicas (como el Grupo de Trabajo sobre Remuneración y Prestaciones del Personal Profesional, el Grupo de Trabajo sobre las condiciones de trabajo del personal de servicios generales y el Comité Asesor Mixto sobre seguro médico, y el personal está representado en los comités de selección para los puestos tanto de profesionales como de servicios generales.

98. Por ello, las asociaciones de personal no están representadas en el Comité de Recursos Humanos, aunque, siempre que éste examina cuestiones que influyen en las condiciones de servicio del personal, se consulta a sus asociaciones tanto mediante conversaciones informales como solicitando oficialmente sus opiniones y observaciones por escrito acerca de documentos pertinentes presentados al Comité. Además, antes de la aplicación de las decisiones del Director General sobre las recomendaciones del HRC, se entablan de nuevo conversaciones con los órganos representativos del personal acerca del planteamiento que se debe adoptar.

99. No obstante, los inspectores observan que los representantes del personal no tienen acceso directo al único Comité existente que se ocupa de manera global de la reforma de la gestión de recursos humanos

⁶¹ FC 99/10.

⁶² FC 97/15.

⁶³ CL 121/4, párr. 63 y CL 121/REP, párr. 50.

per se, y proponen que el Director General considere la posibilidad de autorizarles a presentar sus opiniones directamente a los miembros del Comité cuando se tratan cuestiones relacionadas no con el establecimiento de puestos sino con las políticas de personal. Para que la reforma de la gestión de los recursos humanos en la FAO sea eficaz, es fundamental que el personal en general considere que sus aportaciones se han tenido en cuenta en la formulación de las nuevas políticas y procedimientos, y si hay un sentimiento común de identificación con estas nuevas políticas y procedimientos su aplicación será mucho más fácil, sobre todo si se tiene en cuenta que cuatro bienios consecutivos de recortes reales del presupuesto han provocado una reducción del personal y reducido las oportunidades de promoción y movilidad, lo cual ha mermado sin duda la moral y confianza del personal. A este respecto, conviene señalar que la buena voluntad demostrada por el personal en general y la estrecha intervención de sus representantes en las medidas de redistribución del personal vinculadas a la primera fase de la descentralización en la segunda mitad de los años noventa contribuyeron probablemente a que esa iniciativa avanzara sin incidentes y en forma eficaz.

100. Además, si bien la Administración ha manifestado repetidamente el firme compromiso de mejorar su comportamiento anterior en muchos terrenos –procedimientos de contratación, evaluación de personal, perspectivas de carrera, equilibrio entre géneros, etc.–, los progresos reales en este sentido son lentos e irregulares. El largo período de recortes financieros que ha atravesado la Organización y los limitados recursos asignados a AFH han obligado a esta Dirección a concentrarse sobre todo en algunas esferas, siendo así que todas están estrechamente interrelacionadas y deben considerarse en conjunto, como se indica claramente en el mencionado “Informe sobre cuestiones relativas a la gestión de recursos humanos”. Un informe provisional presentado al Comité de Finanzas en mayo de 2002 a petición de éste contiene indicadores específicos de resultados y calendarios sobre los progresos que se deben conseguir en la gestión de recursos humanos, pero no siempre se ponen de relieve las vinculaciones existentes entre ellos, ni se explica por qué algunas cuestiones normativas de relieve no pueden plantearse hasta 2004. En algunos casos, como en la importante cuestión de la movilidad, la Secretaría se ha limitado a informar a los inspectores de que, habida cuenta de “las numerosas cuestiones sobre recursos humanos que debe plantearse la Organización y que requieren mayor prioridad, el examen de la política de rotación deberá aplazarse para más adelante” (véase la sección C *infra*).

101. Por ello, los inspectores consideran que todo intento de reforma de la gestión de los recursos humanos se abordaría de manera más eficaz y decisiva si se confiara a un Grupo de estudio o Grupo de Trabajo nombrado expresamente por el Director General (como se ha hecho en otras organizaciones de las Naciones Unidas) con ese fin⁶⁴. Esta entidad debería recibir un mandato claro y un calendario concreto (si es posible, de sólo unos meses) para preparar un plan de acción específico que luego el Director General podría presentar al Consejo de la FAO. Es muy importante que este grupo –cuya composición no debería coincidir con la del HRC e incluir a especialistas en gestión de recursos humanos (también, si es posible, de fuera de la Organización) y administradores de los “departamentos clientes”– reciba ayuda expresa de los máximos representantes de la Secretaría así como recursos suficientes. Los inspectores alentarían también encarecidamente al Director General a que permita la plena participación de los representantes de personal en este grupo de estudio o de trabajo.

102. Como medida inmediata para reforzar la confianza, el Director General debería reanudar las reuniones con las asociaciones reconocidas de personal a intervalos razonables. Si bien el Subdirector General de Administración y Finanzas es el interlocutor designado del Director General para los contactos con las asociaciones de personal y se reúne con sus representantes en forma periódica, la

⁶⁴ En la OMS, por ejemplo, las asociaciones de personal participaron, en calidad de miembros de pleno derecho, en el Grupo Especial sobre Reforma de la Gestión de los Recursos Humanos, que funcionó desde septiembre de 1999 hasta octubre de 2001. Las recomendaciones del Grupo se presentaron al Gabinete en el otoño de 2000 y al Consejo Ejecutivo en enero de 2000, en forma de Plan Estratégico sobre la Gestión de los Recursos Humanos. En las Naciones Unidas, el Secretario General estableció en enero de 1998 un grupo de estudio encargado de examinar la gestión de los recursos humanos y formular propuestas para la reforma en este terreno. El grupo, integrado por expertos en recursos humanos del sector público y privado de todo el mundo y presidido por el Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos, se reunió varias veces, tanto con el personal de dirección como con los representantes de personal, y presentó un plan global de reforma al Secretario General en julio del mismo año, que luego se presentó a la Asamblea General en octubre de 1998. De la misma manera, en la UNESCO, se presentó en la 31ª reunión de la Conferencia General un marco general sobre la política de recursos humanos.

disponibilidad del propio Director General sería un claro indicador de su firme empeño en reforzar la gestión de los recursos humanos y en mantener el diálogo con el personal de la Organización. Conviene señalar que, de acuerdo con las cifras facilitadas por la Secretaría, después de haber celebrado nueve reuniones con representantes del personal durante los tres primeros años de su mandato, el Director General no se ha reunido ni una sola vez con ellos desde 1997. Si bien es cierto que el DDG se ha reunido con ellos desde esa fecha (aunque con frecuencia cada vez menor), en el Capítulo VIII del Estatuto del Personal de la FAO se hace referencia claramente al Director General como parte principal en el proceso de consulta.

➔ **RECOMENDACIÓN 10**

B. Estabilización, diversificación y rejuvenecimiento del personal

103. Aunque el número y ubicación del personal de la FAO han cambiado significativamente en el último decenio, debido a los esfuerzos por agilizar y descentralizar la Secretaría, algunas de sus características, especialmente en lo que se refiere a la distribución por edad y género, no han evolucionado en la misma medida

104. Los inspectores han observado con especial inquietud que, a pesar de la reducción del número general de puestos que puede observarse en el Cuadro 3, la tasa de vacantes por puesto en la Secretaría de la FAO se ha mantenido persistentemente alta, llegando a alcanzar el 13 por ciento en 2001. El problema es especialmente agudo en los puestos de personal profesional, ya que el número de bajas de profesionales (incluidos los casos de jubilación adelantada u obligatoria) en el último decenio ha superado, con mucho, el número de nombramientos en esa misma categoría. En consecuencia, la tasa media de vacantes en los puestos de profesionales desde 1994 a 2000 fue del 17,2 por ciento, alcanzando el 18 por ciento en 2001 (véase el Cuadro 4), lo que significa que la Organización ha perdido casi una quinta parte de sus trabajadores profesionales presupuestados. Las vacantes prolongadas correspondientes a puestos clave de servicios administrativos y técnicos son especialmente problemáticas para las oficinas de pequeño tamaño, como las OR.

Cuadro 3. El personal de la FAO: panorama general (en 1994 y 2001)

		1994			2001		
<i>Número de funcionarios y porcentajes</i>	<i>Servicios generales</i>	3 287 (61.8 %)			2 325 (60.4 %)		
	<i>Categorías profesional y superiores</i>	2 027 (38.2 %)			1 521 (39.6 %)		
	TOTAL	5 314			3 846		
<i>Distribución del personal por lugar y porcentajes</i>		<i>Sede</i>	<i>Regional y subregional*</i>	<i>Otros **</i>	<i>Sede</i>	<i>Regional y subregional*</i>	<i>Otros **</i>
	<i>Servicios generales</i>	56,4 %	6,9 %	36,7 %	50,8 %	13,2 %	36,0 %
	<i>Categorías profesional y superiores</i>	55,0 %	6,5 %	38,5 %	61,6 %	16,4 %	22,0 %
	TOTAL	55,8 %	6,8 %	37,4 %	55,0 %	14,5 %	30,5 %
<i>Edad media de los profesionales</i>		48,5			48,9		
<i>Porcentaje de mujeres en las categorías profesional y superiores</i>		17			24		
<i>Número de países no representados entre los profesionales</i>		54			22		
<i>Número de países infrarrepresentados</i>		14			13		

*Se incluyen las oficinas regionales, subregionales y de enlace.

** En "otros" lugares se incluyen los proyectos de campo y las representaciones de la FAO.

Fuentes: FC 97/15, FC 95/15(a).

105. Así pues, los documentos de la Secretaría revelan que, en el último bienio (2000-2001), en la consignación total para personal se produjo un gasto inferior al previsto de alrededor del 9,3 por ciento (42,4 millones de dólares EE.UU.). La mitad de ese superávit (21,3 millones de dólares EE.UU.) se debe a la variación positiva entre las tarifas normalizadas establecidas al comienzo del bienio y los gastos de personal bienales efectivos. La Secretaría reconoce que el resto corresponde en gran medida a las vacantes de personal profesional⁶⁵. Algunas de estas economías en el personal permitieron destinar recursos a programas y actividades infrapresupuestados que requerían gastos no de personal. No obstante, los inspectores no son partidarios de que la tasa de vacantes se mantenga deliberadamente alta para conseguir ahorros presupuestarios, ya que ello hace que el proceso presupuestario sea menos transparente y la gestión de los recursos humanos más difícil y menos eficiente.

Cuadro 4. Vacantes al 31 de diciembre de 2001 (puestos presupuestados en el Programa de Labores y Presupuesto)

CATEGORÍA	NÚMERO DE PUESTOS CUBIERTOS	NÚMERO DE PUESTOS VACANTES	NÚMERO TOTAL DE PUESTOS	TASA DE VACANTES
<i>Directores</i>	174	21	195	11%
<i>Profesionales</i>	935	208	1,143	18%
<i>Profesionales de contratación nacional (PCN)</i>	63	3	66	5%
<i>Servicios generales</i>	1 870	212	2 082	10%
TOTAL	3 042	444	3 486	13%

Fuente: Cifras facilitadas por la Secretaría de la FAO.

106. Este número constantemente elevado de vacantes va acompañado de una dependencia mucho mayor de recursos humanos no pertenecientes al personal. El Auditor Externo ha observado, de hecho, que muchos administradores mantienen deliberadamente vacantes los puestos de profesionales con el fin de utilizar consultores para una serie de asignaciones de breve duración⁶⁶. La Secretaría misma declara que "en muchos casos los puestos se han mantenido vacantes como consecuencia de una estrategia deliberada de la administración", ya que son "una fuente de fondos para otros recursos humanos, pertenecientes o no al personal, de acuerdo con las exigencias de los nuevos contextos de los programas". Así, entre el 1º de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, se otorgaron 6 477 contratos de breve duración y para empleados no pertenecientes al personal, lo que representa un promedio de 539 al mes, y un aumento del 40 por ciento con respecto al período anterior⁶⁷. Como punto de referencia cabe señalar que en los seis primeros meses de 1994 sólo se concedieron 933 de esos contratos; 844 en los seis primeros meses de 1996; 953 en los seis primeros meses de 1997, 574 en los seis primeros meses de 1998, y 1 210 en los cinco primeros meses de 1999⁶⁸.

107. Parece, por lo tanto, que en los últimos años la Secretaría de la FAO ha recurrido cada vez más a consultores y personas con contratos de breve duración, empleadas mediante acuerdos de servicios especiales u otros tipos de mecanismos contractuales con el fin de contrarrestar la reducción y congelación de puestos, mantener su mano de obra en el nivel necesario para realizar los programas de actividades previstos y disponer de personal especializado que no siempre encuentra entre sus funcionarios. En las Naciones Unidas, la Asamblea General ha pedido que el Secretario General prohíba que los consultores soliciten puestos en la Secretaría en los seis meses posteriores a la conclusión de su servicio⁶⁹, en respuesta al temor del personal de que los consultores puedan gozar de ventajas desleales al solicitar puestos vacantes cuyas funciones han realizado durante varios meses. No obstante, la Secretaría de la FAO insiste en que esta medida obstaculizaría el proceso de contratación, ya que reduciría la

⁶⁵ Transferencias en el programa y el presupuesto en el bienio 2000-2001 e informe anual a los Estados Miembros sobre la ejecución del presupuesto, FC 99/2.

⁶⁶ C 2001/5, párr. 115.

⁶⁷ Entre el 1º de junio de 1999 y el 30 de junio de 2000 se expidieron 5 015 de estos contratos, lo que representa un promedio de 385 al mes.

⁶⁸ FC 82/19, FC 95/15(a) y FC 93/15. Los contratos de "recursos humanos no pertenecientes al personal" comprenden los realizados con consultores, los acuerdos de servicios especiales y RLA.

⁶⁹ "Human Resources Management", A/RES/51/226 de 25 de abril de 1997.

disponibilidad de candidatos en un momento en que cada vez resulta más difícil encontrar candidatos calificados.

108. El empleo de jubilados contratados a través del Programa para la utilización de expertos jubilados, es una práctica especialmente extendida. El número de expertos jubilados empleados por la FAO en el bienio 2000-2001 fue de 1 044, para los cuales se utilizaron todas las fuentes de financiamiento. La Secretaría observa que el Programa, que aprovecha el acervo de experiencias, conocimientos y capacidades técnicas de los expertos nacionales jubilados y expertos jubilados de la FAO y las Naciones Unidas, es muy eficaz en función de los costos, ya que los jubilados de categoría profesional reciben únicamente honorarios de 100 dólares EE.UU. al día (más gastos de viaje y dietas, si deben desplazarse desde su lugar de residencia para realizar las actividades previstas en el contrato). Si bien los inspectores están de acuerdo en que la experiencia técnica de los jubilados puede utilizarse provechosamente durante algunos meses en campos especializados y que su empleo es considerablemente más eficaz en función de los costos que el de los consultores habituales, este mecanismo debería aplicarse únicamente si los requisitos operativos de la Organización no pueden atenderse con el personal existente. No debe considerarse como una alternativa a largo plazo del personal ordinario, incluidos los cargos de gestión que implican funciones de supervisión.

109. Los retrasos en la cobertura de las vacantes y la utilización de jubilados sólo pueden obstaculizar el necesario rejuvenecimiento del personal en el momento en que la Secretaría reconoce que “el envejecimiento del personal es uno de los problemas principales con que se enfrenta actualmente la FAO”⁷⁰. Casi el 45 por ciento de los miembros del personal de todas las categorías (directores, profesionales y servicios generales) tienen más de 50 años de edad, y tres cuartas partes de todos los directores y casi la mitad de los profesionales actualmente en servicio se jubilarán, según las previsiones, para el año 2010. La Secretaría ha realizado encomiables esfuerzos por aumentar la entrada de miembros de personal más jóvenes, tanto mediante el fomento del Programa de profesionales subalternos (cuyo comienzo está previsto para finales de 2002) como con la reducción del grado medio reclasificando en categorías más bajas los puestos vacantes. Ha mejorado también su proceso de contratación en general, y ha reducido significativamente el tiempo necesario para la contratación de profesionales (de 318 días de trabajo en 1998 a 217 en 2000)⁷¹.

➔ **RECOMENDACIÓN 11**

110. No obstante, deberán realizarse más progresos para que la administración pueda adquirir la capacidad necesaria para identificar y contratar rápidamente personal calificado. En el presente informe no se examina en forma detallada el proceso de contratación en cuanto tal, ya que ha sido objeto de detenido estudio por parte de la Secretaría y el Auditor Externo⁷². No obstante, se observa que, mientras que la autoridad de la contratación, selección y nombramiento del personal de servicios generales se ha delegado al Director de Personal en la Sede, y a los RR y las OR, la decisión definitiva para nombramiento del personal profesional continúa siendo competencia del Director General. Aunque esta decisión se basa en las recomendaciones del Comité de Selección del Personal Profesional (PSSC), los documentos indican que por cada 100 nombramientos de profesionales realizados por el Director General, en unos 20 casos no se sigue el orden de preferencia recomendado por el Comité⁷³. Los puestos de categoría D-1 y superior están exentos de los procesos de selección de la FAO y no son examinados por el PSSC, por lo que el Director General goza de una libertad todavía mayor con respecto a los nombramientos de las categorías superiores.

111. Los inspectores consideran que el Director General ha utilizado sus facultades discrecionales para mejorar la distribución geográfica entre los profesionales de la Organización, y de hecho se han conseguido notables progresos en este terreno (véase el Cuadro 3, *supra*). En cambio, los progresos en cuanto al equilibrio entre géneros dentro de los profesionales de la FAO han sido mucho menos

⁷⁰ FC 97/15.

⁷¹ Ibid.

⁷² Véanse FC 92/10 y C 2001/5 (párrs. 122 a 130).

⁷³ “Improved resource management”, en “Reforming FAO into the new Millennium”, 2000.

satisfactorios. El Director General había establecido en 1994 el objetivo de conseguir que la proporción de mujeres en las categorías profesionales fuera del 35 por ciento para el año 2001, pero la tasa efectivamente conseguida en ese año era de sólo el 24 por ciento (12 por ciento en las categorías D1 y superiores)⁷⁴. Estas estadísticas sitúan a la FAO en los últimos puestos del sistema de las Naciones Unidas en lo que se refiere al equilibrio entre géneros. Al final de 2000, se encontraba situada en el tercio inferior de todas las organizaciones en lo que se refiere al número de mujeres en porcentaje del total de profesionales, y era la última entre las grandes organizaciones (tanto organismos especializados como fondos o programas) con más de 2000 funcionarios⁷⁵. La situación es especialmente preocupante en las oficinas descentralizadas, ya que las mujeres representan sólo el 17 por ciento del personal profesional en las OR y las OSR.

112. Si bien los funcionarios de la Secretaría consideran que esas cifras se deben en buena medida a la escasez de candidatas calificadas en los sectores especializados de la agricultura y la alimentación, reconocen que la política de la Organización con respecto al empleo de los cónyuges puede ser también un factor que repercute negativamente en la contratación y retención de las mujeres. El párrafo 302.409 del Estatuto del Personal sobre las relaciones familiares sigue prohibiendo la contratación de los cónyuges de funcionarios excepto en los casos en que es imposible contratar a otra persona igualmente bien capacitada, y no se prevé ningún cambio en esta política hasta 2004. En la nueva sección del manual acerca del "acuerdo sobre servicios de personal" (sección 319) que actualmente se está redactando se prevé también que será imposible concertar ese tipo de acuerdo con los cónyuges de los funcionarios⁷⁶. Esas restricciones se han justificado durante mucho tiempo por el temor al nepotismo. No obstante, la mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen ahora que un proceso de selección equitativo permitiría evitar tales abusos, y que los posibles beneficios de la autorización del empleo de los cónyuges son superiores al riesgo de trato preferencial.

113. De hecho, ya en 1980, la Secretaría de las Naciones Unidas distribuyó una Circular administrativa en la que se abolían las limitaciones relativas al nombramiento de cónyuges de todos los funcionarios⁷⁷. En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas destacó, su vez, que "en el caso de los cónyuges de funcionarios que han acompañado a éstos a su lugar de destino, la posibilidad de que los cónyuges obtengan empleo contribuye a atraer y mantener personal de más alto nivel de calificación" y señalaba que la "ausencia de estas posibilidades puede representar un obstáculo para la movilidad del personal". En 1995, los miembros del antiguo Comité Administrativo de Coordinación se comprometieron también a facilitar el empleo de los cónyuges mediante la enmienda de los reglamentos pertinentes⁷⁸.

114. La DIU señaló también en un informe anterior que, aunque lógicamente no puede haber ningún derecho automático a ningún puesto y aunque los cónyuges no pueden ni deben tener ninguna preferencia por el hecho de su relación, al menos deben tener derecho a competir equitativamente por los puestos para los que están calificados⁷⁹. La formulación de la norma 410.3.2 del personal de la OMS, que autoriza el empleo de cónyuges al mismo tiempo que establece controles oportunos frente a posibles abusos, parece particularmente útil. El PMA ha publicado también orientaciones internas útiles sobre el empleo de los cónyuges, en las que se declara que "en la mayor medida posible, el PMA facilitará y alentará el empleo de cónyuges profesionalmente calificados de los funcionarios profesionales en todos los lugares" y en las que se establece una serie de normas para evitar los abusos⁸⁰.

➔ **RECOMENDACIÓN 12**

⁷⁴ FC 95/15 (a).

⁷⁵ Personnel Statistics, CEB/2002/HLCM/3, Cuadro 11c.

⁷⁶ Véase FC 99/10, párr. 19.

⁷⁷ ST/AI/273 de marzo de 1980, "Employment of spouses".

⁷⁸ A/RES/47/226: United Nations General Assembly resolution on Personnel questions, y ACC/1999/4: ACC statement on the status of women in the secretariats of the United Nations system.

⁷⁹ JIU/REP/2000/7 0, párr. 72.

⁸⁰ Circular del Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos, OED98/004, 11 de junio de 1998.

C. Remodelación de las oportunidades de carrera

115. Los recortes presupuestarios y la congelación de puestos de los últimos años han obstaculizado la movilidad del personal (con excepción de movimientos resultantes de la descentralización, que se describen en el Capítulo III) y han dado lugar a la paralización de las perspectivas de carrera de muchos funcionarios. Si la FAO está verdaderamente decidida a convertirse en “empleador preferente”, debe infundir nuevo dinamismo en las perspectivas de carrera de sus funcionarios mediante una mayor movilidad lateral y ascendente.

116. Una auditoría sobre la gestión de recursos humanos realizada en 1999 por el Auditor Externo indicaba que el personal de la FAO había perdido movilidad geográfica durante los años noventa y, por lo tanto, recomendaba que se considerara la posibilidad de un sistema de rotación de personal⁸¹. No obstante, la Secretaría respondió que sería difícil conseguir una rotación sistemática y periódica del personal no sólo por el diferente carácter de las funciones en la Sede y en el campo, sino también por los significativos costos que representaría para la Organización. Señaló también que estos costos han representado un grave obstáculo para la introducción de la rotación sistemática en otras organizaciones de las Naciones Unidas⁸². Es significativo que la Secretaría no incluyera ningún dato ni información sobre la movilidad y rotación del personal en ninguno de sus informes periódicos al Consejo acerca de la gestión de los recursos humanos y/o estadísticas de personal, lo que confirma que no considera que este tema revista carácter prioritario.

117. No obstante, los inspectores no comparten la opinión de la Secretaría sobre los limitados beneficios y excesivos costos de la movilidad. Desean más bien destacar el hecho de que varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han emprendido recientemente importantes reformas destinadas a fomentar la movilidad entre su personal. Por ejemplo, la UNESCO ha concebido una nueva política de rotación que comenzará a aplicarse en la segunda mitad de 2002. El objetivo principal de la política es estimular la movilidad y las posibilidades de carrera del personal al mismo tiempo que se tienen en cuenta las necesidades operacionales⁸³. La movilidad constituye también el núcleo central de los cambios promovidos por el Secretario General en los últimos años en el marco de su reforma de la gestión de los recursos humanos en las Naciones Unidas, aunque se entiende que comprende movimientos entre departamentos así como entre diferentes lugares de destino. Estas reformas insisten en la necesidad de promover una mayor integración entre el personal de campo y de la Sede y de ofrecer al personal oportunidades diversas de carrera, pasando de lo puramente voluntario a un concepto de movilidad más regulado⁸⁴. Han comenzado también las deliberaciones dentro de la OMS acerca del establecimiento de un programa de rotación y movilidad, y se han elaborado ya varios parámetros para el mismo, cuya introducción está prevista en 2003⁸⁵.

118. La necesidad de ofrecer al personal oportunidades mejores y más amplias de carrera, de instaurar una política de personal más acorde con la nueva orientación de la Organización hacia la descentralización y de hacerla más flexible y atenta a las necesidades reales no es menos importante para la FAO que para los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. Por ello, los inspectores, si bien están de acuerdo en que el carácter de la actividad de la FAO hace inviable un sistema de rotación directa, que podría ser indicado para organizaciones dedicadas a actividades sobre el terreno, como el PNUD, el UNICEF y el PMA, los inspectores reiteran la sugerencia del Auditor Externo de que se analicen a fondo los costos y beneficios que supondría el establecimiento de un sistema regulado de movilidad. Este análisis debería tener en cuenta las experiencias de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas así como las conclusiones del examen detallado del tema de la movilidad que la Comisión de Administración Pública Internacional va a presentar en el 57º período de sesiones de la Asamblea General las Naciones Unidas.

⁸¹ C 2001/5, párrs. 120-121.

⁸² FC 97/12.

⁸³ Informe del Director General sobre el proceso de reforma. Política de personal, 164 EX/5.

⁸⁴ Human resources management reform, A/55/253.

⁸⁵ Reform of human resources management, EB 109/25.

119. A corto plazo, los esfuerzos por divulgar de inmediato las vacantes deberían facilitar la movilidad, y ofrecer mayores oportunidades de promoción y de carrera. En ausencia de tales movimientos, crecerá la presión para que se promueva al personal mediante la reconversión de los puestos, lo que invalidaría los esfuerzos de la Secretaría por reducir el promedio de los grados. Las cifras presentadas por la Secretaría revelan ya que en 2001 el 23 por ciento de todas las promociones de los funcionarios de servicios generales y el 18 por ciento de los profesionales se produjeron mediante la reclasificación de puestos. Es importante conseguir que las promociones se basen en un proceso abierto y competitivo, y que la reclasificación continúe siendo una excepción.

120. Además, los inspectores desean llamar la atención sobre el párrafo 301.044 del Estatuto del Personal, en el que se declara que “sin perjuicio de emplear valores nuevos en todas las categorías, al cubrir los puestos vacantes deberá prestarse la máxima atención a la competencia y a la experiencia de las personas que se encuentren ya al servicio de la Organización”. De acuerdo con los procedimientos actuales, las propuestas de publicación de anuncios internos de vacantes están reservadas a casos excepcionales, es decir, si se prevé que hay un número suficiente de candidatos internos calificados⁸⁶. En consecuencia, en 2001, sólo ocho de los 175 avisos de vacante para puestos profesionales (4,6 por ciento) se publicaron internamente. En los últimos años, se han seleccionado en general candidatos externos y más de la mitad de todos los nombramientos de categoría profesional.

121. Con aprobación del Consejo, y con el fin de mejorar las perspectivas de carrera del personal de la FAO y de facilitar el reclutamiento oportuno para todos los puestos vacantes, podría considerarse la posibilidad de probar un nuevo procedimiento semejante al recientemente adoptado por la Secretaría de las Naciones Unidas y aprobado por la Asamblea General⁸⁷. En virtud este nuevo procedimiento, todas las vacantes deben publicarse externamente, pero se ofrecerían en primer lugar al personal interno que reúna los requisitos. Además, la delegación de autoridad (al menos con carácter temporal y con sujeción al examen después de la fase piloto) a las OR para que propongan al Comité de Selección candidatos hasta la categoría P-4, tras consultas adecuadas con los departamentos técnicos de la Sede (como se propone en el Capítulo III), podría agilizar el proceso de cobertura de los puestos vacantes en estas oficinas, como se ha comprobado en otros casos semejantes⁸⁸.

► **RECOMENDACIÓN 11**

122. Un sistema renovado de gestión basada en los resultados debería ser también un factor determinante a la hora de las promociones, ya que serviría como instrumento básico para la planificación del avance profesional. En los capítulos anteriores, en particular en los párrafos relativos a la delegación de autoridad, en el Capítulo II, se ha destacado ya la importancia de establecer un sistema adecuado de gestión basada en los resultados como parte de un marco global de rendición de cuentas para la Secretaría. El Auditor Externo ha comprobado que el actual sistema de evaluación de resultados (conocido con el nombre de evaluación de la actuación y las realizaciones profesionales) es inadecuado y se ha convertido en un instrumento meramente administrativo, en vez de un auténtico medio de gestión, como han confirmado los inspectores en las conversaciones con la mayor parte de sus interlocutores. El reconocimiento de la importancia de este tema ha llevado a la Secretaría a comenzar a preparar un examen a fondo del sistema actual. En 2003 se presentarán al HRC propuestas para reforzarlo vinculando más estrechamente los planes de resultados individuales con el plan programático de la Organización, y su plena aplicación está prevista para 2004⁸⁹.

⁸⁶ Selection and recruitment procedures for professional staff, Administrative Circular 98/35.

⁸⁷ Véanse A/RES/55/258 y Administrative Instruction ST/AI/2002/4 de 23 de abril de 2002.

⁸⁸ El Secretario General comunicó en 1999 a la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en el marco de un proyecto piloto que ampliaba la delegación de autoridad a una comisión regional en la esfera de la gestión de los recursos humanos, el proceso de cobertura de puestos aprobado localmente tardaba aproximadamente seis semanas menos que en el caso de los puestos aprobados en la Sede (A/53/947, párr. 5).

⁸⁹ FC 99/10.

V. SUPERVISIÓN INTERNA Y EXTERNA

A. Supervisión interna

123. En la Carta para la Oficina del Inspector General –presentada en 2000 por medio de un Boletín del Director General– se declara que la Oficina, junto con el Servicio de Evaluación, presta servicios generales de supervisión interna de la Organización⁹⁰. La Carta ofrece la mayor parte de las garantías de independencia operacional y de información que los Estados Miembros esperan de los servicios de supervisión interna en las organizaciones de las Naciones Unidas.

124. En la Carta se declara también que la Oficina del Inspector General debe informar sobre los resultados de su labor y debe presentar a la administración recomendaciones "para la acción", con copia al Director General y al Auditor Externo. Un aspecto importante es que la Carta prevé también que dicho informe se presente al Comité de Finanzas (junto con las observaciones del Director General), a discreción del Inspector General. Hasta la fecha de redacción del presente informe, el Inspector General no había considerado necesario recurrir a esta cláusula concreta, pero su existencia equipara en esto a la FAO con otros organismos especializados, por ejemplo, la OIT y la OMS, que también permiten acceso directo del jefe de supervisión interna a los órganos rectores, en caso necesario. Los inspectores consideran que se trata de una práctica adecuada si no se limita a una mera declaración de principio, ya que ofrece garantías razonables de que el jefe de supervisión interna pueda señalar a la atención de los Estados Miembros los casos en que la administración superior no llega a ocuparse adecuadamente de las cuestiones que pueda plantear el Inspector General.

125. De la misma manera, en la Carta se indica que el Director General nombra al Inspector General previa consulta con el Comité de Finanzas. Igualmente, debe consultar también con el Comité de Finanzas antes de finalizado el contrato del titular de dicha oficina. Este procedimiento protege también al Inspector General frente a las presiones indebidas que pudiera sufrir en el desempeño de sus funciones. De hecho, durante sus conversaciones con los inspectores, el Inspector General manifestó su total satisfacción con respecto a la libertad de acción que la dirección de la Organización garantiza a la función de supervisión.

126. Los inspectores observaron con cierta preocupación que el Inspector General, nombrado por primera vez en 1992, ha recibido cinco prórrogas anuales sucesivas por parte del Director General, más allá de la edad normal de jubilación. Si bien en el párrafo 301.95 del Estatuto del Personal se autoriza al Director General a ampliar este límite de edad en interés de la Organización en casos excepcionales, los inspectores insisten en que la permanencia en el servicio más allá de la edad de jubilación obligatoria debería continuar siendo realmente "una excepción", y debería ocurrir únicamente cuando no ha sido posible localizar un candidato calificado para sustituir al titular. En este caso, como el puesto no se convocó públicamente durante esos cinco años, parece difícil sostener que no pudo encontrarse un candidato idóneo. No obstante, los inspectores observan que se ha puesto en marcha un proceso formal de selección para el sucesor del titular, y que el Director General ha manifestado su intención de consultar al Comité de Finanzas, en la forma necesaria, acerca del nombramiento del nuevo Inspector General en su próximo período de sesiones, en mayo de 2003.

127. El Inspector General, al que corresponde la categoría D-2, cuenta con ayuda de un equipo de 10 profesionales en la Sede y cuatro auditores residentes asignados a las oficinas regionales, así como siete funcionarios de apoyo. Con este total de 22 funcionarios empleados por la Oficina del Inspector General, el coeficiente de auditores/funcionarios en la FAO (1:175) es más elevado que en el sistema de las Naciones Unidas en general⁹¹. Conviene señalar también que, si bien el número de puestos y de funcionarios de la Secretaría en general ha disminuido de forma significativa en los últimos cuatro bienios, no cabe decir lo mismo de la supervisión, lo que confirma la importancia concedida a esta función por el Director General y los Estados Miembros. En general, existe acuerdo en que la asignación de auditores a las oficinas regionales es una práctica especialmente útil, y una respuesta adecuada al

⁹⁰ Boletín del Director General 2000/11.

⁹¹ El coeficiente calculado para la totalidad de sistema de las Naciones Unidas en 1995 era de 1:264; véase JIU/REP/95/2: Accountability, management improvement, and oversight in the United Nations system.

riesgo y vulnerabilidad crecientes que pueden derivarse de la descentralización. Se observó también que la rotación frecuente de estos auditores residentes garantizaría su independencia frente a las OR.

128. De acuerdo con su Carta, la Oficina tiene también la responsabilidad de la auditoría e inspección internas, así como del seguimiento y evaluación de la idoneidad y eficacia del sistema de la Organización de control interno, gestión financiera y utilización de activos. Además, investiga los comportamientos negligentes y otras actividades irregulares. El Inspector General afirma que las actividades de auditoría de su Oficina se planifican y son objeto de informes de acuerdo con los elementos del programa, y que su planificación tiene en cuenta el Marco Estratégico, el PPM y el Programa de Labores y Presupuesto. No obstante, el plan es flexible, y las auditorías pueden llevarse a cabo a petición expresa de la administración superior, en particular, del Director General o su Gabinete. Se supone también que la participación de la Oficina del Inspector General en numerosos comités permanentes internos de la Secretaría le permite estar en sintonía con las importantes cuestiones que pueden requerir su examen.

129. Además, la Oficina de Inspector General utiliza auditorías realizadas por empresas locales de contabilidad e intervención para planificar sus propias auditorías sobre el terreno. Estas compañías locales se contratan para que realicen controles de calidad dos veces al año en relación con los estados de cuentas financieros y las transacciones para las FAOR y las oficinas de los proyectos. Aunque estas auditorías locales son administradas por la AFF en el marco de los mecanismos internos de control, son utilizadas por el Inspector General para evaluar los riesgos vinculados a las actividades descentralizadas de la FAO. El Inspector General observa que se utilizan también en relación con el programa de información y orientación para los representantes de la FAO recientemente nombrados, y para las posteriores evaluaciones de su desempeño⁹².

130. No obstante, los inspectores han escuchado opiniones divergentes acerca de la eficacia en función de los costos de estas auditorías locales. Varios de sus interlocutores en la Sede y fuera de ella consideraban que representaban un gasto desproporcionado, ya que en general se limitan a examinar los procedimientos convenidos y a efectuar controles de calidad de las transacciones financieras, y que su uso restringido no justifica el costo (más de 2 millones de dólares EE.UU. por bienio) asociado a su subcontratación. Además, la administración de estos contratos y el volumen de documentos financieros que requieren crea una fuerte carga administrativa para la AFF. Quizá sea preferible reducir su frecuencia y utilizar los ahorros conseguidos para realizar auditorías más amplias en las oficinas cuyos resultados se consideren inadecuados. Los inspectores observan que el Director General ha reconocido que se debe llevar a cabo un examen de este plan de auditorías locales, y que la Oficina del Inspector General y la AFF han comenzado ya de hecho a trabajar en esta materia.

131. Finalmente, en la Carta para la Oficina del Inspector General se declara que el Director General deberá garantizar que todas las recomendaciones del Inspector General reciban respuesta de las dependencias funcionales competentes y se apliquen en la forma que consideren adecuada. La Oficina del Director General participa de hecho en el seguimiento de las recomendaciones de las auditorías. Como se manifiesta en los dos informes recientes sobre actividades anuales presentados por la Oficina del Inspector General⁹³, se ha asignado al Subdirector General/ /Director de Gabinete la responsabilidad de la aplicación de las recomendaciones de auditoría, instrumento de "resolución de auditoría" que el Inspector General considera sumamente eficaz. No obstante, el propio Director de Gabinete advierte de que sus peticiones de intervenciones complementarias se concentran fundamentalmente en los casos en que las auditorías han revelado deficiencias especialmente graves. En otros casos las investigaciones acerca de las medidas previstas por las Direcciones para aplicar las recomendaciones de las auditorías se efectúan en forma aislada y no se puede considerar que constituyan un seguimiento sistemático. Por ello, si bien los inspectores consideran que el seguimiento periódico de las recomendaciones de auditoría formuladas por el Director de Gabinete es una práctica interesante que podría reproducirse con provecho en otras organizaciones, insisten en que no puede sustituir a la supervisión y seguimiento metódicos por parte de la Oficina del Inspector General.

⁹² Informe de las actividades de la Oficina del Inspector General en el año 2001, FC 99/14.

⁹³ Informes de las actividades de la Oficina del Inspector General en los años 2001 y 2000, FC 99/14 y FC 96/15.

B. Supervisión externa

132. En la FAO, la supervisión externa es realizada, por un lado, por el Auditor Externo y, por el otro, por la DIU. En el Artículo 12.1 del Reglamento Financiero de la Organización se establece que “se nombrará un Auditor Externo que será el Auditor General (o persona que ejerce función equivalente) de un Estado Miembro, en la forma y por el período que decida el Consejo”. En mayo 2001, el Comité de Finanzas propuso, y el Consejo aprobó, el nombramiento de un nuevo Auditor Externo por un período de cuatro años, que comenzaría en el año 2002. Aunque, siguiendo las instrucciones del Comité de Finanzas, la Secretaría presentó orientaciones referentes a la forma de presentar las ofertas, y el proceso de selección en tal ocasión estuvo más estructurado que en el pasado, algunos Estados Miembros manifestaron sus dudas acerca de las prácticas de trabajo utilizadas para el nombramiento del Auditor Externo⁹⁴.

133. Estas preocupaciones pueden ser consecuencia de la ausencia de límites formales al número de mandatos consecutivos de un Auditor Externo. El anterior Auditor Externo recibió dos mandatos consecutivos, por un período de cuatro bienios, es decir, de ocho años. Y anteriormente un solo auditor externo había ocupado el cargo *durante más de cuatro decenios*. La falta de rotación en el nombramiento de los auditores externos no constituye una excepción dentro del sistema de las Naciones Unidas, ya que los reglamentos financieros de la mayor parte de las organizaciones no especifican límites sobre la duración de los nombramientos. Por el momento, sólo dos organizaciones han impuesto límites en este sentido. El Programa Mundial de Alimentos nombra su Auditor Externo por un período de cuatro años, renovables una sola vez⁹⁵. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió recientemente limitar el mandato de los miembros de la Junta de Auditores a un máximo de seis años no consecutivos, a partir del 1º de julio de 2002. Los inspectores consideran que esta medida ofrece un grado razonable de rotación, lo que garantiza la independencia necesaria del Auditor, al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de un nivel mínimo de contabilidad y la existencia de una curva de aprendizaje para los recién llegados a una organización.

► **RECOMENDACIÓN 13**

⁹⁴ Véanse Examen de las prácticas de trabajo con respecto al nombramiento del Auditor Externo, FC 97/13, y Nombramiento del Auditor Externo, FC96/14.

⁹⁵ Artículo 14.2 del Reglamento Financiero del PMA.