



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

34° período de sesiones

Ciudad de México (México), 29 de febrero - 3 de marzo 2016

Descentralización y red de oficinas descentralizadas

Resumen Ejecutivo

- El proceso de descentralización recibió un respaldo institucional importante de los Países Miembros durante el 39° período de sesiones de la Conferencia, en el que se solicitó revisar la Red de Oficinas Descentralizadas de la FAO a nivel mundial. En virtud de lo anterior, se ha preparado un documento (CL153/14 Rev.1)¹ que ha sido revisado, comentado y aprobado por la reunión conjunta de los Comités de Programa y de Finanzas, así como también por el Consejo. Ambas instancias recomendaron que el documento fuera revisado y discutido durante las Conferencias Regionales, para ser finalmente revisado por el Consejo durante su sesión de junio de 2016.

Medidas propuestas para ser aprobadas por la Conferencia Regional

- Reconocer la necesidad de actualizar la cobertura de las oficinas de la FAO en la región, a fin de adaptarla a las tendencias y condiciones actuales con el objeto de lograr una mayor eficacia en la implementación de los Objetivos Estratégicos.
- Respaldo los principios propuestos y los criterios generales para la revisión de la cobertura de la FAO.
- Dar orientación sobre las opciones que se presentan en la sección IV respecto a los cambios en la región.

Por favor enviar sus preguntas sobre este documento al Secretario LARC 34, Tito.Diaz@fao.org

¹ <http://www.fao.org/3/a-mo696rev1s.pdf>

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



mp607

I. Antecedentes

1. Durante su 39° período de sesiones, la Conferencia de la FAO pidió que se realizara una revisión independiente de la Red de Oficinas Descentralizadas y que las conclusiones de dicha revisión fueran presentadas al Consejo en su 153° período de sesiones (noviembre-diciembre de 2015) mediante la reunión conjunta del Comité de Programa y el Comité de Finanzas.
2. El documento de descentralización resultante (CL153/14 Rev.1) está basado en las cinco evaluaciones regionales independientes respecto de la descentralización de la FAO.
3. Las recomendaciones producto de las evaluaciones regionales independientes proponen varios criterios generales. Entre ellas se incluyen criterios para:
 - i) Garantizar que la presencia de la FAO en los países continúe siendo el principio básico de la descentralización de la Organización y de la estructura de su red en el campo.
 - ii) Las Oficinas Regionales y las Subregionales deberían estar ubicadas en lugares que sean centros de intercambio y generación de conocimientos, que les permitan un eficiente trabajo con entidades asociadas, y que cuenten con buenos accesos al transporte.
 - iii) Priorizar gastos en aquellos lugares que proporcionen una mayor contribución a los resultados de la FAO. Las economías de bajos y medio-bajos ingresos deberían ser más prioritarias para estos gastos que las economías de ingresos altos y medio-altos.
 - iv) Dada la gran diversidad entre unas oficinas y otras, se propone de manera general identificar el grado de complejidad y de responsabilidad administrativa de cada una de ellas y, en base a lo anterior, diferenciar las decisiones de gestión relativas a la dotación de personal que les corresponde.
 - v) Priorizar la presencia de la FAO y el apoyo del Programa Regular en los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, y avanzar crecientemente en compartir los costos de las oficinas localizadas en países de ingresos altos o medio-altos.
4. Estas opciones son francas y sencillas, basadas en cambios que se justifican en función de la relación que guarden con otras reformas de la Organización que están en curso. La mayoría de los cambios son competencia de la Administración pero se ha querido, en todo caso, buscar el apoyo de los Órganos Rectores. Aun cuando en el pasado ha sido difícil lograr consenso sobre estos temas, el proceso se facilita una vez que los Miembros reconocen la importancia de efectuar dichos cambios y otorgan su opinión a través de los Órganos Rectores. Estas opiniones, que favorecen el cambio, pueden basarse tanto en las recomendaciones producto de las cinco evaluaciones regionales independientes, como en aquellos datos adicionales que fueron presentados en el documento de descentralización indicado *supra*. De ser aprobadas las opciones que se presenten, se actualizará la cobertura de las oficinas de la FAO para cumplir con los objetivos y los resultados que los Estados Miembros han asignado a la Organización.

II. Temas comunes a las cinco regiones

5. Al momento de hablar sobre cobertura, es útil llamar la atención sobre el presupuesto combinado de la Organización, del cual cerca de un 40% del total proviene de las cuotas establecidas por los Estados Miembros y aproximadamente un 60 % procede de contribuciones voluntarias. A nivel nacional, las cuotas fijadas cubren los gastos básicos de las oficinas y el personal mínimo requerido. Éste se compone de un único funcionario internacional, el Representante de la FAO (en los países donde los hay), generalmente uno o dos profesionales de contratación nacional (PCN) y algunos funcionarios administrativos. Todas las demás actividades de los proyectos, a excepción de los recursos del Programa de Cooperación Técnica (PCT), se financian mediante contribuciones voluntarias específicas para proyectos. Dichos proyectos requieren apoyo técnico y operacional, prestado por la oficina en el país y por las dependencias subregionales, regionales y de la Sede, que se financian esencialmente mediante las contribuciones fijas, en el entendido que se recuperarán los costos.

6. En consecuencia, algunas oficinas de países son de gran tamaño y cuentan con un personal, presupuestos y volúmenes de transacciones que en algunos casos superan aquel de las Oficinas Regionales, mientras que otras tienen una dimensión muy reducida.

7. La ejecución es importante, en el sentido del volumen de gasto en un país o de una oficina, aunque los resultados representan mucho más que eso. En algunos países, la función de la FAO está más centrada en el asesoramiento sobre políticas o la facilitación de la cooperación Sur-Sur, o en otros países en ayudar al gobierno a coordinar los programas y el financiamiento externo que FAO no administra directamente. En todos estos casos, la rendición de cuentas requiere una estructura que vaya más allá del uso exclusivo de los aportes a los proyectos, junto con la debida jerarquía administrativa de la información, el seguimiento, la presentación de informes y la supervisión.

8. Por último, desde que se establecieron las primeras oficinas de la FAO, el mundo ha evolucionado desde el punto de vista político y económico. El crecimiento de los países de ingresos medios es otra de las tendencias más notables, incluidas las economías de ingresos altos en América Latina y el Caribe, junto con un número creciente de crisis prolongadas.

9. Esta realidad refleja el hecho de que los desafíos más importantes a nivel global son efectivamente de carácter mundial, tal como se recoge en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La labor normativa de la FAO y los bienes públicos mundiales han de considerarse parte integrante de su trabajo para favorecer los cambios en las políticas y en su ejecución, el desarrollo de capacidades nacionales y el apoyo a los países en sus esfuerzos por hacer frente a los desafíos. Para todo ello, es necesario hacer el mejor uso posible de la combinación de apoyo centralizado y descentralizado, junto con la facilitación óptima de las asociaciones y el intercambio de conocimientos.

III. Recomendaciones base para la implementación de cambios

10. Existen varios principios que deberían regir el análisis de las opciones de cambio. Las modificaciones debieran tener en cuenta los factores que determinan el contexto de la cooperación internacional e influyen en la forma en que la FAO negocia con los países. Entre ellos se incluyen:

- i) el desarrollo del Marco Estratégico de la FAO y el énfasis en los resultados a nivel nacional, así como el cumplimiento de los ODS como marco de desarrollo unificado, integrador y sostenible;
- ii) la financiación de instrumentos que puedan asociarse de forma directa o indirecta con los ODS, como el Fondo para el Cambio Climático;
- iii) la importancia cada vez mayor de la cooperación Sur-Sur, como principal vehículo para fomentar la cooperación técnica;
- iv) la importancia de establecer asociaciones con las organizaciones internacionales, regionales y nacionales, la sociedad civil y el sector privado.

11. Estos factores ejercerán mayor presión sobre la FAO para su integración a todos los niveles, con el fin de estar más próxima a los Estados Miembros.

12. Para cumplir estas funciones, el garantizar la presencia de la FAO en los países de diversas maneras, debería seguir siendo el principio básico de la descentralización de la Organización y la estructuración de su red.

- En la medida de lo posible, todos los países en desarrollo deberían contar con un Representante de la FAO acreditado, que puede ser residente o no, dependiendo del nivel y las perspectivas del programa y del acuerdo suscrito específicamente con el Estado Miembro en cuestión.
- En el caso de que el Representante de la FAO no sea residente, deberían existir las disposiciones correspondientes para asegurar la continuidad del diálogo con el Gobierno y que el país tenga pleno acceso a los conocimientos, el apoyo y los servicios de la FAO que pudiera necesitar. Ello representa necesariamente una situación que irá evolucionando, por lo que se debiera revisar la cobertura de la FAO de manera periódica, quizá en bienios alternos,

basándose en una evaluación de la ejecución y de las perspectivas para la elaboración de programas.

13. Varios de los cambios propuestos, o que se están efectuando, son de carácter más general y se aplican a todas las regiones y subregiones. La mayoría de las modificaciones que se están aplicando tienen que ver con la responsabilidad que tengan el país y las oficinas regionales en la formulación, la implementación y el seguimiento del Marco Estratégico y la presentación de informes al respecto. Dichos cambios se refieren específicamente a cuestiones de cobertura, dada la nueva forma como están vinculadas las oficinas en el marco de resultados, y la importancia de las Iniciativas Regionales como uno de los mecanismos para organizar mejor el apoyo regional, subregional y desde la Sede a los programas de los países en esferas prioritarias fundamentales.

14. Dado el elevado nivel de variabilidad que existe entre las oficinas en los países, se propone de manera general determinar el grado de complejidad y de responsabilidad administrativa de determinadas oficinas en los países y diferenciar, en consecuencia, las decisiones de gestión relativas a los grados y la dotación de personal de dichas oficinas.

a) En el caso de los países donde la ejecución supere cierto nivel, por ejemplo, más de 8 millones de USD por año, las oficinas se considerarán aptas para recibir una consideración especial.

b) En el caso de los países donde la ejecución sea inferior a un nivel determinado, por ejemplo menos de un millón de USD por año otorgando la debida consideración a otras responsabilidades de algunas oficinas tal como se ha mencionado anteriormente algunos de ellos tal vez necesiten clasificarse como países con acreditación múltiple, con lo que no tendrían necesidad de un Representante de la FAO residente, o bien adoptar otras decisiones de gestión relacionadas con el nivel de dotación de personal de la oficina.

i) Otra opción para estos países podría ser rebajar la categoría del puesto del nuevo Representante de la FAO, dando preferencia a los asistentes nacionales de los representantes de la FAO que tengan experiencia hasta que asuman las responsabilidades de funcionario internacional.

ii) Otra opción puede ser enviar como Representante de la FAO a personal técnico del que ya se disponga y que, sin embargo, trabajará principalmente como funcionario técnico vinculado al equipo multidisciplinario subregional, y al mismo tiempo se hará cargo del desarrollo del programa en el país. Este traslado podría realizarse por períodos de tiempo breves o prolongados, de acuerdo con las necesidades específicas de cada país.

15. Otro cambio más general consiste en dar prioridad a la presencia de FAO y al apoyo del Programa Regular en los países de ingresos bajos con déficit de alimentos por un lado, y apoyarse cada vez más en la repartición de los costos correspondientes a las oficinas que están situadas en los países de ingresos altos o medio-altos. Asimismo, por lo que se refiere a los efectos del cambio climático, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), y en particular los del Pacífico, requieren una prioridad especial.

16. En todos los casos, el tamaño y el alcance de la presencia de la FAO deben ser flexibles y oportunos, teniendo en cuenta el estado económico del país, la existencia o la probabilidad de situaciones de crisis, la ubicación y la fortaleza de otros asociados, y la necesidad del apoyo de FAO.

IV. Opciones de cambio para América Latina y el Caribe y orientación que se solicita a la Conferencia Regional

17. Santiago de Chile tiene la ventaja de albergar la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), una importante organización del sistema de Naciones Unidas que mantiene lazos muy antiguos de colaboración con la FAO. Sin embargo, se encuentra muy distante de los países con los principales programas, siendo los desplazamientos a varios países de la región - especialmente el Caribe - largos y con conexiones aéreas relativamente escasas.

18. De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial de 2015, Chile es, junto con otros ocho Estados Miembros (Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Saint Kitts y Nieves, Trinidad

y Tobago, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela), un país con ingresos económicos altos. De los demás países de la región, 17 se clasifican como economías de ingresos medios altos, 6 como economías de ingresos medios bajos (Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras y Nicaragua) y 1 como economía de ingresos bajos (Haití). Aplicando un enfoque similar al de las características de los países que se mencionaba anteriormente, en la evaluación de América Latina y el Caribe de 2014 se propuso utilizar tres variables para definir las prioridades regionales de la FAO: la prevalencia de la subalimentación, el porcentaje de población por debajo del umbral de la pobreza y los ingresos *per cápita*.

19. Actualmente, en dos de las Iniciativas Regionales (el apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y la Iniciativa para la Agricultura Familiar y el Desarrollo Territorial Rural) se da prioridad a los países de ingresos medio-bajos y bajos (con una diferencia, se incluye a la República Dominicana y se excluye a Guyana). En la tercera Iniciativa Regional, Mejora de los sistemas alimentarios en el Caribe, se incorporan otros seis países (Belice, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Surinam). Sin que se defina explícitamente como tal, este conjunto de ocho más seis representa una estimación razonable de los países donde se ejecutan los programas más prioritarios, al margen de aquellos con grandes programas autofinanciados.

20. Varios países de la región, como Brasil, Colombia, Honduras, Haití y México, tenían programas nacionales de gran envergadura con miras a su ejecución en 2014, mientras que en 10 oficinas la relación entre la asignación del Programa Regular y la ejecución fue inferior a 1:1 (Barbados, Costa Rica, Cuba, Guyana, Jamaica, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela).

21. En países de renta media y alta con programa de cooperación de envergadura con FAO, las oficinas de partenariado y enlace suponen una opción muy interesante y válida para elevar el estatus de la actual Representación de la FAO. Las oficinas de partenariado y enlace garantizan que el programa de cooperación con FAO pueda depender de recursos más predecibles y a largo plazo, generar más sinergias entre las actividades previstas y catalizar la movilización de recursos adicionales de otros donantes interesados en reforzar el programa de cooperación país-FAO.

22. Otra opción muy válida para los países de ingresos altos y con programas de colaboración con FAO relativamente pequeños sería la acreditación múltiple con un representante de la FAO ubicado en otro país. En todo caso, dichos países mantendrían la representación mediante un equipo reforzado de personal nacional.

23. En términos de conexiones aéreas, Panamá se ha convertido en el mayor centro aeroportuario de la región, y Trinidad y Tobago está mejor situada que Barbados en lo que se refiere a vuelos que se conecten con otras partes de la región.

24. Se invita a la Conferencia a examinar y analizar las siguientes recomendaciones clave para ser debatidas por el Consejo:

- Apoyar la medida de mantener a Santiago de Chile como base de la Oficina Regional, haciendo especial hincapié en la colaboración con la CEPAL, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), además de sus funciones orientadas hacia las políticas, administrativas y de control de calidad, aunque trasladando parte del personal técnico a las oficinas subregionales.
- El equipo multidisciplinario subregional del Caribe podría avanzar hacia un modelo basado en una mayor distribución geográfica, en el que parte del personal se ubique en Trinidad y Tobago para facilitar los desplazamientos y la cercanía con respecto a la demanda. Así también se reforzaría la colaboración con la Facultad de Agricultura de la Universidad de las Indias Occidentales, el Instituto de Investigación y Desarrollo Agrícolas del Caribe, el IICA y la Red Caribeña para el Desarrollo Rural Integrado (CNIRD).
- Dentro de la revisión de las capacidades necesarias para el Caribe, se contempla la creación de puestos relacionados con el cambio climático y la mitigación del riesgo de catástrofes y la nutrición, así como un puesto no financiado con cargo al Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP) de Representante Adjunto de la FAO para Haití, entre otros.