



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉS DEL PROGRAMA Y DE FINANZAS

**103.º período de sesiones del Comité del Programa
y
132.º período de sesiones del Comité de Finanzas**

Roma, 12 – 16 de abril de 2010

**LA EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD OPERACIONAL DE LA
FAO EN LAS EMERGENCIAS**

Contrariamente a la amplia mayoría de las evaluaciones de la FAO, que se centran en la relevancia, la eficacia y el impacto que tiene la Organización, por solicitud del Consejo y la Administración de la FAO, esta evaluación se ocupa de los procesos operacionales y de su eficacia, y constituye tanto un estudio sobre la gestión como una evaluación. Por lo tanto, el informe trata sobre cómo asegurar la eficacia de las operaciones de emergencia de la FAO. No se describen de manera por extenso los sistemas actuales de la FAO, sino que se examinan los problemas y las posibles vías de avance prestando especial atención a las cuestiones más significativas y reconociendo que las unidades especializadas son las que están más preparadas para abordar las cuestiones específicas de procedimiento.

Equipo de evaluación y consultoría de gestión

John Markie

Con aportaciones de los siguientes especialistas de alta cualificación:

Lawrence Christy (cuestiones jurídicas y de recursos humanos)

Michael Spencer (tecnología de la información)

Oficina de Evaluación

Rachel Sauvinet Bedouin

Directora de Evaluación

Agradecimientos

Los equipos de evaluación y consultoría de gestión dan las gracias a todo el personal de la FAO (superior y auxiliar, de la Sede y las ubicaciones descentralizadas, funcionarios y no funcionarios), que prestó su apoyo a los equipos en el desempeño de su trabajo en un momento de elevada presión debido a las reformas en curso de la FAO y los desafíos planteados por las emergencias y las crisis alimentarias.

Esperamos que este informe constituya una aportación más a la reforma de la FAO, especialmente en lo que respecta a la labor esencial que desempeña la FAO en servicio de los Estados Miembros a través de las operaciones de emergencia.

FAO, Roma, febrero de 2010

Índice

<i>Resumen de las conclusiones y las recomendaciones principales</i>	4
I. Contexto y metodología	10
II. La previsibilidad de las emergencias y la aplicación de un enfoque basado en el programa con gestión consolidada de los recursos	12
<i>2.1 Previsibilidad y patrón de gastos de las operaciones de emergencia</i>	12
<i>2.2 Planificación y programación</i>	14
<i>2.3 Movilización de recursos y respuesta basada en el programa</i>	16
<i>2.4 Gestión y administración de fondos para operaciones de emergencia</i>	19
<i>2.5 Conclusiones y recomendaciones sobre la aplicación de un enfoque basado en el programa y la gestión consolidada de los recursos</i>	24
III. La cultura de la FAO, el modelo operativo y la función de las oficinas descentralizadas y el personal de emergencias sobre el terreno en las operaciones de emergencia	29
<i>3.1 La cultura de la FAO, los acuerdos de la Organización y sus implicaciones en la eficacia de las operaciones</i>	29
<i>3.2 Descentralización al ámbito de los países</i>	31
<i>3.3 Las Oficinas Regionales y la Sede</i>	34
<i>3.4 Conclusiones y recomendaciones para el modelo de actividad de la FAO y la descentralización</i>	35
IV. El apoyo técnico a las operaciones de emergencia	38
<i>4.1 Las cuestiones operativas</i>	38
<i>4.2 Conclusiones y recomendaciones para el apoyo técnico</i>	42
V. El apoyo de los sistemas y datos informatizados (TI) en las operaciones de emergencia	44
<i>5.1 Resumen de los sistemas existentes</i>	44
<i>5.2 Algunas cuestiones importantes</i>	46
<i>Las TI y la planificación y la gestión de programas</i>	47
<i>5.3 Conclusiones y recomendaciones relativas a las TI</i>	53
VI. Las medidas encaminadas a garantizar los recursos humanos necesarios para las operaciones de emergencia	56
<i>6.1 Retos y problemas</i>	56
<i>6.2 Las prácticas de contratación de personal de otros organismos</i>	61
<i>6.3 Conclusiones y recomendaciones relativas a la gestión de los recursos humanos en las operaciones de emergencia</i>	63
VII. Las compras en las operaciones de emergencia	69
<i>7.1 Contexto</i>	69
<i>7.2 El patrón de la compra y aspectos que pueden mejorarse</i>	70
<i>7.3 Conclusiones y recomendaciones para las compras en las operaciones de emergencia</i>	82
VIII. La contribución a una capacidad nacional sostenible para las compras: el refuerzo institucional en y para los países en desarrollo	86
<i>8.1 La cuestión</i>	86
<i>8.2 Posibles medidas para contribuir a la sostenibilidad en las compras nacionales</i>	87

Nota al lector:

La TCE es la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación del Departamento de Cooperación Técnica y se ocupa de prácticamente todas las operaciones de emergencia.

Resumen de las conclusiones y las recomendaciones principales

- 1) La actuación en situaciones de emergencia constituye el Objetivo Estratégico I de la Organización: “Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas”. Las operaciones de emergencia representan actualmente más de una cuarta parte del gasto total de la Organización y se financian casi exclusivamente con recursos extrapresupuestarios. Por lo tanto, no cabe duda acerca de la importancia que tienen la eficiencia y la eficacia de las operaciones de emergencia.
- 2) En junio de 2007, el Consejo de la FAO pidió que se realizara una evaluación de los procesos para analizar las limitaciones relacionadas con la gestión, la administración y las operaciones de la Organización que afectan al desempeño de las operaciones de emergencia. Contrariamente a la amplia mayoría de las evaluaciones de la FAO, que se centran en la relevancia, la eficacia y el impacto que tiene la Organización, esta evaluación se ocupa de los procesos operacionales y de su eficacia, y constituye tanto un estudio sobre la gestión como una evaluación. Para que fuera útil, el estudio tenía que incluirse en el proceso de reforma en curso, que abarca la Evaluación Externa Independiente (EEI), el Plan inmediato de acción y el examen exhaustivo. Un equipo interdisciplinario realizó algunas tareas iniciales durante 2008 que fueron complementadas por otros estudios y debates en 2009 y que resultaron en el presente informe dirigido a la Administración y el Consejo de la FAO por vía de los Comités del Programa y de Finanzas. En el informe no se describen de manera extensiva los sistemas actuales de la FAO sino que se examinan los problemas y las posibles vías de avance prestando especial atención a las cuestiones más significativas y reconociendo que las unidades pertinentes de la FAO son las que están más preparadas para abordar las cuestiones específicas de procedimiento. Al final de cada capítulo se presentan las conclusiones y las recomendaciones.
- 3) El estudio se llevó a cabo en un contexto marcado por la conclusión de la EEI y el examen exhaustivo de que la FAO era demasiado burocrática. Las conclusiones extraídas de un cuestionario que se distribuyó a empleados FAO que trabajan en programas de emergencia, muchos de los cuales habían trabajado anteriormente para otros organismos internacionales, fueron similares. Si bien la opinión era que los procedimientos y las normas de otros organismos de las Naciones Unidas no eran significativamente diferentes de los de la FAO, sí que se percibía una diferencia fundamental en el factor intangible de la cultura institucional. Organizaciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se consideraban mucho más orientadas a las operaciones que la FAO. No obstante, las prácticas institucionales de la FAO se han revisado intensamente recientemente y se ha determinado que los directores atañidos estaban por lo general comprometidos con la mejora e, incluso, durante la confección de este estudio se lograron algunas mejoras significativas.

4) **Entre las principales conclusiones y recomendaciones del estudio, cabe destacar:**

Capítulo II: La previsibilidad de las emergencias y la aplicación de un enfoque basado en el programa con gestión consolidada de los recursos.

a) **Las operaciones de emergencia son más previsibles de lo que se suele asumir.**

Prácticamente todas las operaciones de emergencia de mayor magnitud continúan durante períodos de más de tres años y pueden llegar a durar diez años o más. Por lo tanto, existe una oportunidad de introducir **mejoras importantes en todos los aspectos de la planificación de las operaciones de emergencia** y debe mejorarse más el establecimiento de prioridades en el marco de la asistencia. La elaboración del programa de emergencia debe coordinarse estrechamente con las prioridades de desarrollo y el programa de la FAO contenido en el Marco nacional de prioridades a medio plazo (MNPMP) y, para ello, es fundamental que TCE y el Representante de la FAO (FAOR) trabajen de manera integrada en la planificación y la movilización de recursos. También requiere que las operaciones de emergencia se diseñen en su conjunto de manera que conduzcan naturalmente a la rehabilitación y el desarrollo y se transfiera posteriormente la responsabilidad de las operaciones al FAOR.

b) Es necesario que se planifiquen inicialmente las operaciones y también que se examinen y se ajusten periódicamente. Todo ello debería estar sustentado por una estrategia general de intervención para cada tipo de emergencia.

c) **La financiación del trabajo de planificación y preparación en el ámbito de los países** representa una limitación de gran calado, especialmente para las emergencias nuevas. Es necesario incrementar considerablemente la disponibilidad y el uso de fondos del componente dedicado a los trabajos de preparación en el ámbito nacional del Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA).

d) **La financiación anticipada del SFERA debe ampliarse más allá de los proyectos individuales** para que, si se produce una emergencia grave que se espera que vaya a atraer muchos fondos de donantes, se puedan avanzar fondos inmediatamente para el conjunto del programa.

e) **Debe dividirse el SFERA en fondos separados para cada uno de los tres componentes**¹. Se debe dotar de mucha más flexibilidad a los subfondos del SFERA (es decir, los fondos fiduciarios individuales de varios donantes) de la que disponen en la actualidad en relación con todas las operaciones principales de emergencia, con la finalidad de fomentar la financiación común/del programa por parte de los donantes y facilitar la gestión.

f) Se debe desarrollar la **financiación común de los recursos humanos, las compras, etc.** para mejorar la gestión del programa, con inclusión de la gestión de los recursos humanos y las compras. Este tipo de financiación permite la consolidación, la continuidad y la utilización más eficiente y flexible de los recursos. Por ejemplo, en el área de los recursos humanos, el fondo común contrataría al personal y los diferentes proyectos contratarían a su vez los servicios de personal a dicho fondo. Se debería asignar una pequeña parte de los costos de apoyo administrativo y operacional (AAO) a la reposición de los fondos comunes, con inclusión de las funciones de planificación y financiación anticipada del SFERA.

¹ Componentes: i) un fondo rotatorio para proporcionar financiación anticipada a proyectos; ii) financiación para las misiones de evaluación y las unidades de coordinación de emergencia; iii) financiación del programa, hasta la fecha principalmente para el tsunami y la influenza aviar altamente patógena (IAAP).

g) **AAO y servicios de apoyo técnico (SAT)** – El apoyo administrativo y operacional y los servicios de apoyo técnico son de carácter extrapresupuestario y se deben gestionar como fondos fiduciarios (como se hacía anteriormente en el caso del AAO), o bien se debe poner en marcha un mecanismo para arrastrar fondos (positivos o negativos) entre bienios, a partir del bienio 2012-13. Así se facilitarán las operaciones, tal y como ha convenido en principio el Comité de Finanzas. La Organización necesita una política clara sobre los niveles de financiación de los SAT en proyectos de emergencia, y se debe insistir sobre esta cuestión a los donantes.

h) La **financiación de la seguridad** nunca ha recibido la atención necesaria en los presupuestos de los proyectos y debería gestionarse mediante un fondo fiduciario común.

Capítulo III: La cultura de la FAO, el modelo operativo y la función de las oficinas descentralizadas y el personal de emergencias sobre el terreno en las operaciones de emergencia

a) Se debe incorporar el **cambio institucional y de la cultura** de las operaciones de emergencia; a este respecto, se presentan propuestas concretas, con inclusión del cambio de la cultura en el ámbito del personal y los órganos rectores. Para ello, en el ámbito interno se deben introducir cambios fundamentales en **la gobernanza interna de los sistemas operacionales, administrativos y financieros y el apoyo conexo de las tecnologías de la información (TI), a fin de asegurar el desarrollo y la gestión integrados y amplios del sistema**. El apoyo necesario puede proceder de la nueva Unidad de Mejora de las Operaciones y de los cambios previstos de la gobernanza de las TI.

b) Es necesario que **TCE descentralice sus operaciones en un grado considerablemente mayor**, aunque cabe establecer una diferenciación. Se debe adoptar un modelo flexible de descentralización que tome en consideración el tamaño total de las operaciones de la FAO en el país, no sólo las operaciones de emergencia. Se debe dar prioridad al destacamento de oficiales de operaciones a las operaciones de emergencia más importantes, que constituyen el 60 % de la cartera de TCE. En los países en los que existe suficiente capacidad, las operaciones de emergencia de menor tamaño deberían ser gestionadas por el FAOR. Se deben diferenciar las delegaciones de autoridad en función de las capacidades. Asimismo, cabe señalar que se puede conceder autoridad al coordinador de emergencia o al oficial de operaciones, no sólo al FAOR.

Capítulo IV: El apoyo técnico a las operaciones de emergencia

El **apoyo técnico y las aprobaciones** deben orientarse más hacia la globalidad del programa, la planificación y la revisión, en vez de hacia acciones individuales, como las aprobaciones de pequeños proyectos, las compras y los recursos humanos. Se debe desarrollar un conjunto amplio de herramientas de apoyo a la toma de decisiones y se debe utilizar más la especialización técnica de TCE (tanto en la Sede como en el terreno), que, además, debe informar del trabajo técnico a las unidades técnicas que corresponda.

Capítulo V: El apoyo de los sistemas y datos informatizados (TI) en las operaciones de emergencia

- a) El proyecto en curso de las NICSP², la descentralización que se está produciendo de las operaciones de emergencia y la necesidad de aplicar un sistema de gestión del programa de campo integrado, multifuncional y basado en los resultados exigen que se analicen las necesidades y se **tome en consideración la globalidad de la arquitectura del sistema actual**, incluyendo la **priorización de la mejora de la planificación y la gestión del programa** para las operaciones de emergencia y las capacidades en el terreno. Se debe formular una solución integrada a medio plazo con arreglo a lo expuesto.
- b) Para alcanzar esta integración, se deben introducir cambios fundamentales en la gobernanza de las TI y, de ser posible, en la financiación, en línea con las propuestas aceptadas del examen exhaustivo, aunque en el contexto más amplio del refuerzo de la gobernanza de los procesos y los sistemas que se debate en el Capítulo III.
- c) La FAO no puede retrasar el cumplimiento de las NICSP, el Marco Estratégico basado en resultados ni el Plan a plazo medio mientras se diseñan soluciones globales para los problemas. En los próximos años se deben seguir mejorando los sistemas en las plataformas actuales de software. Se presentan recomendaciones para ello y para mantener la flexibilidad del diseño del sistema y así avanzar de tal manera que las mejoras futuras y la integración no queden afectadas por los principales proyectos actuales, particularmente el proyecto NICSP/FAS³.

Capítulo VI: Las medidas encaminadas a garantizar los recursos humanos necesarios para las operaciones de emergencia

- a) La FAO debería desarrollar un **cuadro básico de personal para las emergencias** y más allá de ese cuadro orgánico debería ser un contratista competitivo y flexible de recursos humanos, al mismo tiempo que se evita la creación de obligaciones financieras, jurídicas o morales más allá de dicho cuadro básico. El personal del cuadro básico debe estar sujeto a una política de **rotación hacia las oficinas exteriores**.
- b) **Financiación común de los recursos humanos:** Probablemente, el mayor obstáculo a la gestión de los recursos humanos en el contexto de las operaciones de emergencia lo constituye el hecho de que los recursos humanos en el terreno se financian en gran parte a través de proyectos individuales. Ello dificulta la planificación y la retención de recursos humanos para los programas y reduce los costos de las transacciones múltiples. Se debe crear un fondo fiduciario común para los recursos humanos de emergencia.
- c) Los **Representantes de la FAO** en países sujetos a un riesgo considerable de padecer situaciones de emergencia deberán demostrar su competencia en el área de las operaciones de emergencia.
- d) **El desarrollo de los recursos humanos es una prioridad**, especialmente para el personal central. Una necesidad actual de carácter urgente es la formación en materia de planificación y sobre las posibilidades de aplicar una gestión del programa y unas

² Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

³ Sistema de Contabilidad sobre el Terreno (FAS).

operaciones más consolidadas y eficientes a través de los procesos de la FAO y los sistemas de TI. El personal no central de países en los que se desarrollan operaciones de emergencia a largo plazo necesitan recibir formación básica para desempeñar sus tareas operacionales, principalmente sobre los procedimientos y los sistemas de la FAO, y el personal de la categoría profesional debe ser formado acerca de las políticas de la Organización.

Capítulo VII: Las compras en las operaciones de emergencia

Las compras representaron el 57 % de los gastos de emergencia de la FAO en el período 2004-07, por lo que no caben dudas acerca de la importancia de las compras en todas las acciones dirigidas a reforzar la eficiencia y la eficacia de las operaciones de emergencia.

- a) **La preparación de las compras y el cumplimiento de los plazos de entrega** son probablemente las áreas en las que más se debe mejorar. Para cada operación de emergencia importante debería formularse un plan inicial de adquisiciones para la totalidad del programa, como se hace en ocasiones actualmente, y este plan se debería actualizar oficialmente todos los años. En el plan se debe incluir una investigación de mercado sobre los posibles proveedores locales. Para las situaciones de emergencia más graves, se debe contar con especialistas de compras en la planificación inicial y la planificación posterior. Asimismo, la FAO debe intentar no participar en operaciones de compra para la siguiente temporada de plantación cuando este objetivo no sea realista, tal y como se ha señalado en muchas evaluaciones.
- b) El Servicio de Compras (AFSP) debe hacer **mayor hincapié en la función de apoyo** a la planificación y las operaciones y debe delegar más autoridad.
- c) Se deben diferenciar más las delegaciones de lo que se hace hoy en día: actualmente, la delegación a veces supera la capacidad de algunas oficinas en los países, mientras que otras oficinas podrían manejar un nivel más elevado de delegación con el apoyo y la capacitación necesarios.
- d) Se debe alcanzar un equilibrio en el criterio relacionado con la rentabilidad de las compras: se deberá conceder menos importancia al precio, que actualmente representa el 80 % de los criterios de las compras; asimismo, se debe:
 - i) tener más en cuenta la cuestión de la flexibilidad para responder a las exigencias cambiantes en el terreno;
 - ii) reconocer que, en las situaciones de emergencia, no siempre se pueden elaborar completamente las especificaciones antes de difundir la invitación a presentar ofertas y, por lo tanto, se debe realizar en ocasiones una valoración técnica y operacional;
 - iii) tomar en consideración la necesidad de dar mayor importancia a la información sobre la fiabilidad del proveedor;
 - iv) dar preferencia a los proveedores nacionales sobre los internacionales.

Capítulo VIII: La contribución a una capacidad nacional sostenible para las compras: el refuerzo institucional en y para los países en desarrollo

Para que la FAO pueda reforzar el desarrollo nacional cuando efectúa compras es necesario que se realicen tareas normativas con carácter urgente. Esta función, que requiere un tratamiento y una financiación independientes, no se debe confundir con las compras comerciales. La FAO cuenta con una política clara de prestación de apoyo al desarrollo de ONG y, al mismo tiempo, de adquisición de servicios a través de cartas de acuerdo. Se debe desarrollar un instrumento de la FAO que cubra la adquisición flexible de servicios y bienes de pequeñas y medianas empresas del sector privado de los países y que cuente con un objetivo de capacitación que contribuya a la sostenibilidad de los servicios para los agricultores y pescadores (incluido el almacenamiento, la comercialización, la construcción de barcos y la provisión de los insumos en el ámbito local). La FAO también debe asegurarse de que sus compras no trastornen innecesariamente los nuevos mercados locales.

I. Contexto y metodología

1. La actuación en situaciones de emergencia constituye el Objetivo Estratégico I de la Organización: "Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas". Las operaciones de emergencia representan actualmente más de una cuarta parte del gasto total de la Organización y se financian casi exclusivamente con recursos extrapresupuestarios. En junio de 2007, tras una serie de evaluaciones de operaciones de emergencia individuales en las que se revelaron limitaciones operacionales, el Consejo de la FAO pidió que se realizara una evaluación de los procesos para analizar las limitaciones relacionadas con la gestión, la administración y las operaciones de la Organización que afectan al desempeño de las operaciones de emergencia⁴.
2. El estudio se llevó a cabo en un contexto marcado por la conclusión de la EEI y el examen exhaustivo de que la FAO era demasiado burocrática. Las conclusiones extraídas de un cuestionario que se distribuyó a empleados FAO que trabajan en programas de emergencia, muchos de los cuales habían trabajado anteriormente para otros organismos internacionales, fueron similares. Se determinó que muchos de los procesos y procedimientos de gestión, administrativos y operacionales de la FAO para la programación de emergencia y la rehabilitación habían evolucionado en función de las necesidades. No obstante, no se han documentado e institucionalizado sistemáticamente, y el entendimiento que se tiene de ellos y su aplicación varían incluso en el caso de los procesos documentados.
3. Se concluyó que los procedimientos y las normas de otros organismos de las Naciones Unidas no eran sustancialmente diferentes de los de la FAO. Por lo general, había un nivel más elevado de delegación, que se explica en parte por la mayor capacidad de su presencia en el país. Parecía haber mayor flexibilidad en algunas áreas, por ejemplo más oportunidades de establecer acuerdos marco con los proveedores, en parte facilitadas por los grandes volúmenes. La mayor diferencia era el factor intangible de la cultura. Organizaciones como el UNICEF, el PNUD y el PMA se consideraban mucho más orientadas a las operaciones que la FAO. No obstante, las prácticas institucionales de la FAO se han revisado intensamente recientemente y se ha determinado que los administradores atañidos estaban por lo general comprometidos con el logro de la mejora y durante la confección de este estudio se produjeron algunos avances significativos.
4. Contrariamente a la amplia mayoría de las evaluaciones de la FAO, que se centran en la relevancia, la eficacia y el impacto que tiene la Organización, este estudio se ocupa de los procesos operacionales y de su eficacia, y constituye tanto un estudio sobre la gestión como una evaluación. Para que fuera útil, el estudio tenía que incorporarse al proceso de reforma en curso. El estudio se realizó en dos fases. El trabajo inicial fue realizado por un equipo interdisciplinario⁵ durante 2008. En 2009, la fase siguiente de la evaluación se basó en los datos y la información recopilados durante la primera fase, se ocupó de áreas en las que hacía falta llevar a cabo más estudios y tomó en consideración las implicaciones de la adopción del Plan inmediato de acción para la renovación de la FAO por la Conferencia, en su período extraordinario de sesiones de noviembre de 2008, y la finalización del examen exhaustivo de la FAO en abril de 2009.
5. En las dos fases, la metodología del estudio incluyó:
 - a) aportaciones de la consultoría de gestión especializada;
 - b) análisis de los procesos y los sistemas, con inclusión de 30 estudios de casos de los que 12 correspondían a compras;

⁴ Informe del 132.º período de sesiones del Consejo de la FAO, junio de 2007 (CL 132/REP, párr. 75).

⁵ Pamela Branch, Irene Lacy y Anabella Kaminker. Las tareas adicionales fueron realizadas por: Laura Ziankowicz (compras); Michael Gotthainer (finanzas); Lawrence Christy (recursos humanos – aspectos jurídicos); Franco Franchini (procesos operacionales).

- c) análisis institucional;
- d) entrevistas y cuestionarios específicos distribuidos al personal de la FAO (nueve grupos especializados y entrevistas de más de 170 personas);
- e) información comparativa sobre otras organizaciones. sólo fue posible comparar las normas y los procedimientos, no los plazos y los costos de los procesos. En el área de los recursos humanos, las compras y la tecnología de la información, se establecieron comparaciones con las normas y los procedimientos del PMA, el PNUD y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Asimismo, se hizo referencia a otras organizaciones, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), el UNICEF y la Cruz Roja, así como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en lo relacionado con las TI;
- f) varias visitas al terreno para realizar entrevistas y recopilar información. Se visitaron seis países, en los que se visitó una oficina regional y una oficina subregional; cuatro visitas se centraron en las TI y las transacciones respaldadas por los sistemas de TI y dos, en las compras);
- g) revisión de las evaluaciones y los informes de auditoría anteriores sobre las operaciones de emergencia;
- h) sesiones de consulta con representantes de la Administración de nivel intermedio, sobre la base de una serie de notas de debate.

6. Para analizar la ejecución, se tomó una instantánea de un período de cuatro años (2004-07) del que se disponía de datos fiables. Si bien se presentan algunos datos más recientes sobre, por ejemplo, las compras, los países incluidos en esta instantánea y los proyectos y las situaciones de emergencia han cambiado a lo largo del tiempo. Ejemplos recientes son el Instrumento alimentario de la Unión Europea, no cubierto en este período, y el Programa Petróleo por Alimentos de Iraq, que fue el más importante en lo que respecta a las compras de emergencia en la década de 1990. No obstante, la muestra de cuatro años se considera adecuada para extraer conclusiones generales.

7. Este informe tiene deliberadamente un enfoque prospectivo y se ha intentado que sea lo más breve posible. En el informe no se trata de describir todos los procesos operacionales de apoyo en situaciones de emergencia de la FAO ni de detallar los resultados de los grupos especializados, etc. Tampoco se debaten los muchos aspectos positivos de las operaciones. Como solicitaron la Administración, el Consejo y el Comité del Programa, se ha hecho hincapié en la identificación de los problemas y las posibilidades de mejora con la finalidad de proponer posibles soluciones para que las estudien la Administración y los órganos rectores con el ánimo de fomentar una mayor capacidad de respuesta operacional y una mayor eficiencia.

8. Tras esta introducción inicial, el informe se organiza en una serie de capítulos que se ocupan de las siguientes cuestiones: el patrón general, la planificación y las cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos de las operaciones de emergencia; el modelo operativo y el lugar que ocupa la descentralización en las operaciones de emergencia; el apoyo técnico y de las TI a las operaciones; examen de los recursos humanos y los sistemas de compras; por último, se incluye una sección final sobre el refuerzo de las capacidades nacionales, especialmente de las compras y el suministro de las pequeñas y medianas empresas. Cada capítulo comienza con una descripción de los problemas y finaliza con conclusiones y recomendaciones. Los capítulos son los siguientes:

- La previsibilidad de las emergencias y la aplicación de un enfoque basado en el programa con gestión consolidada de los recursos.
- La cultura de la FAO, el modelo operativo y la función de las oficinas descentralizadas y el personal de emergencias en las operaciones de emergencia en el terreno.
- El apoyo técnico a las operaciones de emergencia.
- Los sistemas informatizados y el apoyo a la información (TI) en las operaciones de emergencia.

- Las medidas encaminadas a garantizar los recursos humanos necesarios para las operaciones de emergencia.
- Las compras en las operaciones de emergencia.
- La contribución a una capacidad nacional sostenible para las compras: el refuerzo institucional en y para los países en desarrollo.

II. La previsibilidad de las emergencias y la aplicación de un enfoque basado en el programa con gestión consolidada de los recursos

2.1 Previsibilidad y patrón de gastos de las operaciones de emergencia

9. Las situaciones de emergencia no son tan imprevisibles como se suele sugerir. Es posible difundir alertas tempranas sobre brotes de langosta y sequías. El patrón de extensión de otros brotes de plagas también se puede prever ampliamente. Muchas sequías e inundaciones se producen repetidamente en los mismos países y subregiones, como África meridional y Bangladesh. Incluso los huracanes y los terremotos se pueden prever en cierta medida, no exactamente dónde se producirán, pero sí la probabilidad de que se produzcan en una región.

10. El 62 % del gasto en emergencias en el período 2004-07 se acumuló en 13 países en los que el gasto anual en emergencias fue de promedio de más de 4 millones de USD al año. El 39 % correspondió a tres países que registraron gastos de más de 8 millones de USD: Sudán, Iraq y la República Democrática del Congo (el programa de mayor tamaño [Iraq] representó un caso especial, ya que fue difícil otorgar responsabilidades operacionales en el país debido a cuestiones de seguridad).

11. De los 13 países que presentaban un promedio de gasto anual en emergencias de más de 2 millones de USD al año en el período 2004-04, en 10 se venía dando una respuesta de emergencia desde hacía al menos 10 años. Se determinó que las respuestas a emergencias repentinas (terremotos, tsunamis e inundaciones) tenían una duración de 3-4 años y, en el caso de las sequías, el panorama era similar y, además, se producían de manera recurrente.

Cuadro 1: Países y grupos de países cubiertos por unidades de coordinación de la emergencia y la rehabilitación de TCE⁶ con promedios de gasto de TCE de más de 2 millones de USD al año en el período 2004-07

	Promedio de gasto en emergencias al año (millones de USD)	Porcentaje del gasto total para emergencias en el país	África meridional – cubierto por un centro de apoyo técnico de TCE*	Promedio de gasto al año (millones de USD)	Porcentaje del gasto total para emergencias en el país
Iraq	18,48	16,8 %	Zimbabwe	1,90	
Sudán	16,10	14,6 %	Lesotho	0,98	
República Democrática del Congo	8,43	7,6 %	Mozambique	0,78	
Somalia (oficina ubicada en Nairobi)	6,08	5,5 %	Swazilandia	0,70	
Indonesia	5,65	5,1 %	Tanzanía	0,68	
Sri Lanka	4,65	4,2 %	Zambia	0,53	
Burundi	4,33	3,9 %	Malawi	0,35	
Afganistán	4,25	3,9 %	Botswana	0,03	
Pakistán	2,83	2,6 %	Total parcial	5,90	5 %
Uganda	2,63	2,4 %	Total del programa en África oriental y la región de los Grandes Lagos cubierto por un centro de apoyo técnico de TCE*		
Angola	2,50	2,3 %	Burundi*	4,33	
Etiopía	2,35	2,1 %	Uganda*	2,63	
Liberia	2,20	2,0 %	Kenya	0,83	
Total parcial	80,48	73,0 %	Rwanda	0,10	
* También se incluye en la columna de la izquierda			Total parcial	7,85	7 %

⁶ Las cifras correspondientes a los gastos no incluyen el apoyo administrativo y operacional (AAO).

Cuadro 2: Promedio de ejecución de la FAO por año (2004-07, en millones de USD) en países con un promedio de gasto de más de 3 millones de USD al año y con gastos considerables en emergencias*

Sudán	20,1	Burundi	6,1
Iraq	18,0	Mozambique	5,9
Afganistán	15,5	Níger	4,7
República Democrática del Congo	13,9	Nigeria	4,0
Somalia	8,4	Angola	4,0
Indonesia	8,4	Uganda	3,6
Sri Lanka	7,3	Bangladesh	3,3
Pakistán	6,5	Tanzanía	3,1
Etiopía	6,2	Camboya	3,0
* No incluye el apoyo administrativo y operacional (AAO).			
Fuente: Datos de PBE.			
* A pesar de que estos centros sólo proporcionan actualmente apoyo técnico, su función podría ampliarse operacional y administrativamente.			

12. En el período 2004-07, 18 países registraron una ejecución de la FAO (excluido el apoyo administrativo y operacional [AAO]) de más de 3 millones de USD al año en el total de proyectos de emergencia y desarrollo (en todos ellos se ejecutaron algunos proyectos de emergencia). En ocho de dichos países, correspondió a la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) más del 60 % de la ejecución (incluidos Iraq y Somalia, en los que el porcentaje fue del 100 %). En cinco países, correspondió a TCE menos del 20 % de la ejecución. En otros siete países de los 29 en que TCE estuvo activa y cuyo programa total era de más de 1 millón de USD al año, la ejecución de TCE representó menos del 20 % de la ejecución total de la FAO.

13. Se examinaron las cifras de los 18 países en los que las operaciones de TCE eran significativas y en los que la ejecución total de la FAO (incluidas las emergencias) había sido superior a 3 millones de USD en el período 2004-07 para comprobar si se habían producido fluctuaciones importantes en ese período en la ejecución total de la FAO o la ejecución de TCE (véase el Cuadro 2). Los cambios en el gasto de emergencia se asocian generalmente a emergencias repentinas (terremotos, tsunamis, inundaciones). Si se examina únicamente la ejecución total de la FAO⁷ en los países, sólo en siete de los 18 países se detecta una distribución muy irregular del gasto total (es decir, menos del 20 % del total de los cuatro años en cualquier año. En todos los casos se trata del primer año del período de examen, es decir, 2004. Si se toman en consideración los gastos de emergencia aisladamente del gasto total de los proyectos, el panorama es aún más irregular. Seis países presentan un gasto irregular de emergencia y dos de ellos presentan la mitad del gasto en un único año.

2.2 Planificación y programación

14. La FAO da prioridad a las situaciones de emergencia más graves y que, por lo tanto, requieren mayor atención. Sin embargo, este proceso no es oficial y las situaciones de emergencia de menor magnitud en países de ingresos medios que cuentan con recursos propios considerables

⁷ Ejecución de emergencia y desarrollo.

pueden recibir un nivel desproporcionado de esfuerzos. El 36 % de los países que recibieron asistencia de emergencia directa a nivel nacional (en decir, no a través de proyectos regionales o mundiales) entre 2004 y 2007 recibieron menos de 500 000 USD en el período de cuatro años. El 85 % de estos países eran países de ingresos medios (el 18 %, países de ingresos medios más elevados). Además, las escasas pruebas recogidas en evaluaciones de intervenciones relativamente aisladas⁸ en países de ingresos medios y algunos de los países menos adelantados demuestran que suelen carecer de eficacia (los suministros llegan demasiado tarde, etc.).

15. Tanto al inicio de una situación de emergencia como durante la ejecución de las operaciones de emergencia, se asegura la coordinación de la respuesta en el país o en la subregión entre los diferentes organismos principalmente a través del procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas. La FAO participa activamente en dicho procedimiento, principalmente a través del personal en el país. La Organización no sólo debe planificar sus propias acciones, sino que también debe actuar como líder del grupo agrícola y orientar al conjunto del sector. Excepción hecha de las plagas y las enfermedades, la intervención de emergencia de la FAO consiste en una restauración inmediata de los medios de vida que conduzca a la recuperación. Para ello hace falta introducir insumos bien fundamentados en el proceso de llamamiento para vincular la acción con el desarrollo. También hace falta que la FAO desarrolle una visión a más largo plazo que la que suele proporcionarse en el llamamiento. Al igual que el proceso de llamamiento, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) de las Naciones Unidas también exige que se dé respuesta muy rápidamente a las propuestas y los donantes esperan asimismo que las propuestas se elaboren rápidamente. La FAO está aplicando cada vez más un enfoque basado en el programa para las respuestas ante emergencias transfronterizas relacionadas con la sanidad animal y vegetal y la nueva modalidad de un Plan de acción de TCE representa un avance en esta dirección.

16. No obstante, existe una tendencia natural a querer continuar con la prestación de asistencia cuando existe una situación evidentemente urgente, lo que puede sustraer la atención que se debe prestar a la planificación anticipada. Cuando se produce una situación de emergencia, la planificación inicial suele influir decididamente en la evolución de la respuesta. Existen muy pocos fondos que permitan a la FAO preparar su respuesta anticipadamente para algunos tipos de emergencia (por ejemplo, los tifones en Asia), e inmediatamente después de que se produzca una situación de emergencia no hay recursos disponibles para la planificación. Una vez se determina el programa de emergencia, la financiación se conecta directamente con dicha emergencia y, a menudo, con proyectos individuales.

17. Existe una falta de visión general del programa debido a las deficiencias del apoyo a los sistemas informáticos. Si los proyectos se codifican correctamente, el Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS) proporcionará una visión general del programa, aunque esta aplicación se desconoce o no se utiliza de manera generalizada. Los informes a los que se puede acceder fácilmente son los referentes a proyectos, por lo que un gestor, independientemente de si está ubicado en la Sede o en el terreno, no puede examinar el programa completo de un país, una subregión o un área temática, como los recursos disponibles para comprar semillas o para contratar a ingenieros agrónomos en una subregión o en un país. Ciertas limitaciones en la información sobre el presupuesto y el gasto dificultan la planificación anticipada y la utilización racional de los recursos (véase el debate sobre las tecnologías de la información [TI], más adelante).

18. Las posibles ganancias gracias a la mejora adicional de la planificación y la aplicación de un enfoque basado en el programa incluyen la ampliación de la pertinencia de la respuesta de la FAO ante las necesidades, una base mejorada para establecer un orden de prioridades y justificar las intervenciones y una mejor base para justificar una perspectiva de más largo plazo de la asistencia que facilite el tránsito de la respuesta inmediata a la recuperación y el desarrollo. La

⁸ Por ejemplo, una evaluación realizada en África meridional en relación con una intervención aislada por una inundación en Malawi, documentos informativos para la evaluación de la descentralización en India.

FAO podría integrar mejor así su aportación al MNPMP de la Organización y desempeñar la función de líder del sector agrícola. Otros beneficios podrían ser, entre otros:

- a) mejora de la identificación anticipada y la gestión de los recursos humanos necesarios;
- b) procesos de actividades que facilitan la rapidez de acción, como la licitación anticipada;
- c) una mejor utilización de las aportaciones técnicas al inicio de la fase de planificación, lo que reduciría la necesidad de comprobar repetida e individualmente las especificaciones técnicas, los mandatos, etc. durante la ejecución.

2.3 Movilización de recursos y respuesta basada en el programa

a) Contexto

19. Actualmente, la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) ostenta *de facto* la responsabilidad de la relación con los donantes en el área de las operaciones de emergencia, mientras que la nueva Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos y la División de Asistencia para las Políticas ese encargan de la estrategia general con los donantes y la gestión de las relaciones.

20. La financiación de las operaciones de emergencia, tanto de los fondos para emergencias de los donantes como de los fondos para el desarrollo, es gestionada cada vez más frecuentemente por las oficinas en los países de los donantes, aunque algunos donantes siguen gestionando los fondos para operaciones de emergencia de manera centralizada y siguen aplicando una coordinación centralizada en cierta medida. En las ubicaciones en las que se producen emergencias, los coordinadores de emergencia suelen mantener relación con las oficinas locales de los donantes, si bien en el caso de las nuevas situaciones de emergencia y en algunas en curso también es esencial la función desempeñada por los FAOR (véase más adelante); este hecho debe ser reconocido plenamente en el enfoque de la movilización de recursos adoptado por TCE en la Sede.

21. La financiación de las operaciones de emergencia se moviliza en gran parte en respuesta a los llamamientos. Muchos de los donantes disponen de acuerdos de financiación diferenciados para las emergencias y para el desarrollo, con plazos de respuesta mucho más cortos y procedimientos simplificados, aunque también con restricciones al uso de algunos fondos que están únicamente dedicados a salvar vidas. La utilización de esos fondos tiende a estar dirigida, al menos en parte, por los titulares de los medios de comunicación. Inevitablemente, este hecho impide que la FAO adopte un enfoque más planificado del programa y dificulta que se aproveche el impulso para pasar de la respuesta de emergencia al desarrollo. La mayoría de los donantes no presta apoyo a programas completos, sino a proyectos incluidos en dichos programas, y, en muchas ocasiones, exige que se le presenten informes financieros y sobre los resultados por separado en los que se dé cuenta de su contribución a un programa de respuesta de emergencia más amplio. Esta exigencia está cambiando, según los compromisos adquiridos por los donantes en el marco de las declaraciones de París y Accra, aunque lo está haciendo lentamente.

22. La rápida disponibilidad de fondos para la planificación de las operaciones de emergencia representa un problema importante para la FAO. Cuando no hay propuestas de proyectos, los donantes raramente avanzarán fondos para la planificación. La FAO sólo cuenta con dos fuentes de recursos para ello: el Programa de Cooperación Técnica (PCT) y el SFERA, que, como se explica más adelante, es insuficiente actualmente.

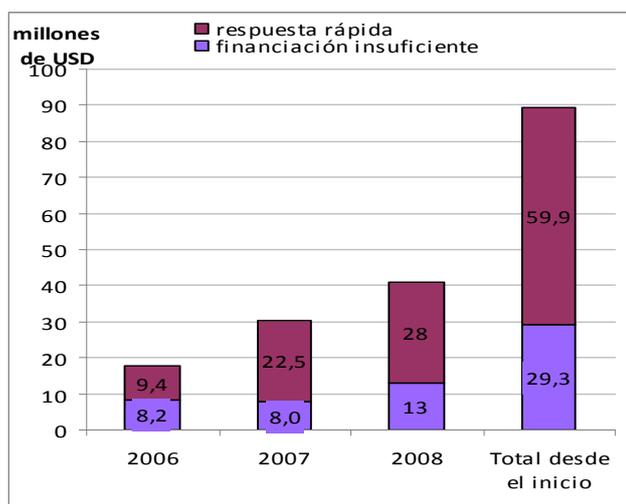
b) Utilización del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) de las Naciones Unidas

23. En marzo de 2006 se lanzó el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) de las Naciones Unidas, en parte para abordar el problema de la disponibilidad y la

coherencia de la financiación de los donantes. El lanzamiento del fondo fue el resultado de una decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁹ y, en el año 2008, el fondo recibió alrededor de 453 millones de USD en contribuciones. El CERF dispone de un fondo rotatorio y de un mecanismo de donación. Dos terceras partes de los fondos del mecanismo de donación se destinan a la respuesta rápida y una tercera parte, a las situaciones de crisis que no cuentan con una financiación suficiente. La acción y la respuesta tempranas acompañan a las emergencias repentinas, los deterioros rápidos de las situaciones de emergencias complejas existentes, la respuesta a catástrofes naturales de aparición paulatina (por ejemplo, sequías) y los fondos temporales para evitar que las catástrofes aumenten en magnitud y reducir así su impacto y sus costos. Los países que pueden recibir fondos debido a que padecen una crisis para la que no cuentan con suficiente financiación figuran en una lista acordada y la máxima prioridad de las donaciones es para los elementos de la crisis que no cuentan con suficiente financiación, normalmente definidos en el llamamiento unificado. La gestión es responsabilidad de la Secretaría del CERF, que forma parte de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas.

24. Las contribuciones del CERF a la financiación de la FAO han aumentado considerablemente de 17 millones de USD en 2006 a 41 millones de USD en 2008, año en que la FAO pasó a ser el cuarto receptor del fondo por importe y los fondos del CERF representaron la tercera fuente de financiación de los proyectos de emergencia de la FAO. Se hace hincapié en los suministros más que en los recursos humanos para la coordinación de la emergencia y la planificación, lo que puede dificultar la utilización del CERF cuando no se dispone de fondos de otras fuentes. La ayuda de semillas y la distribución de otros insumos agrícolas representan la mayor parte de las intervenciones de la FAO financiadas por el CERF, aunque se están desarrollando otros tipos de proyectos, como el apoyo a la sanidad animal (por ejemplo, en Kenya) y a las campañas de lucha contra la langosta, a medida que la FAO reconoce cada vez más el valor del CERF para las emergencias relacionadas con las plagas vegetales (Yemen, Timor-Leste, Tayikistán y África meridional). Con el desarrollo del SFERA, la FAO está utilizando cada vez menos el mecanismo de préstamo del CERF, que es más lento y de difícil acceso.

Gráfico 1: Donaciones del CERF a la FAO para proyectos de respuesta rápida y proyectos que no cuentan con suficiente financiación (2006-2008)



25. Se ha determinado que el uso de donaciones para la respuesta rápida y del mecanismo para emergencias y componentes de las emergencias que no cuentan con suficiente financiación es cada vez más valioso para ejecutar el programa más rápidamente y con mayor equilibrio. Por lo tanto, por lo que se pudo determinar en el marco de la evaluación, la FAO está utilizando adecuadamente el CERF para asegurar su respuesta de emergencia. Las necesidades de desarrollo rápido de los llamamientos urgentes de los procedimientos de llamamientos

⁹ Mediante la Resolución 60/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se añadió un mecanismo de donación al instrumento de préstamo de 50 millones de USD del Fondo Rotatorio Central para Emergencias, ya existente.

unificados y de optimizar el uso del CERF destacan aún más la necesidad de que se planifique de manera eficaz y puntual en el ámbito nacional¹⁰.

c) *La previsibilidad de la recepción de los fondos y el Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA)*

26. No existe una fuente sistemática de datos con los que analizar los retrasos en la recepción de los fondos de los donantes. Los proyectos introducidos actualmente en Oracle se examinaron durante los seis primeros meses de 2008 para determinar el retraso que se había producido entre la primera introducción del presupuesto del proyecto y la recepción de los fondos. De los 72 casos que se examinaron que contaban con financiación de donantes bilaterales, en 12 de ellos (el 17 %) se produjeron retrasos de tres o más meses. La amplia mayoría de estos casos correspondieron a únicamente dos donantes¹¹. En otros 11 casos, los retrasos fueron superiores a nueve meses y daba la impresión de que esos proyectos probablemente nunca se financiarían. También se produjeron retrasos significativos en el 16 % de los casos en lo que respecta a la recepción de fondos del CERF, así como en la recepción de fondos del Fondo Humanitario Común de Naciones Unidas para Sudán. No obstante, estos datos no dan cuenta de la magnitud del problema, ya que los proyectos no se introducen en Oracle hasta que se prevé que los fondos se van a recibir en un plazo corto de tiempo.

27. La FAO únicamente permite que se introduzca un compromiso en relación con un proyecto una vez que los fondos se han recibido. Con el establecimiento del SFERA en 2003, la FAO avanzó considerablemente hacia la facilitación de la planificación, el lanzamiento y la gestión de los proyectos y los programas. El SFERA consta de tres componentes:

- a) un fondo rotatorio que proporciona financiación anticipada para los proyectos mientras se espera la recepción de los fondos del donante;
- b) fondos para misiones de evaluación y unidades de coordinación de la emergencia, a fin de facilitar la planificación rápida por parte de la FAO después de que se produzca una emergencia. Los fondos de este componente podrían recuperarse o no de los proyectos aprobados posteriormente;
- c) financiación del programa, hasta la fecha utilizada principalmente para el tsunami, la IAAP y otras enfermedades transfronterizas de los animales, pero que actualmente también incluye una ventanilla para la capacidad de respuesta en insumos agrícolas financiada por los donantes con recursos comprometidos en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria.

28. Los dos primeros componentes de evaluación y financiación anticipada se capitalizaron con las cantidades ingresadas por TCE en concepto de costos de AAO: 2 millones de USD en 2003, 12 millones de USD en 2005 y 14,2 millones de USD en 2008, es decir, un total de 28,2 millones de USD. La otra fuente de financiación fueron los fondos no gastados de proyectos que los donantes convinieron en que se acreditaran al SFERA (1,4 millones de USD hasta final de 2008), con lo que el importe total de los fondos recibidos por el SFERA es de 29,6 millones de USD¹².

29. Hasta el 31 de diciembre de 2008, se habían pagado 79,4 millones de USD en concepto de anticipos (38,3 millones de USD en 2008) y se habían devuelto 65,6 millones de USD. El saldo de 13,8 millones de USD corresponde en su totalidad a los anticipos desembolsados en 2008, por lo que no se puede considerar que haya anticipos impagados a final de 2008. A principio de 2009,

¹⁰ Actualmente se está realizando una evaluación de los proyectos financiados por el CERF cuyo informe se espera que esté listo para mediados de 2010.

¹¹ Italia y los Estados Unidos de América.

¹² Los fondos procedentes de saldos no gastados que acordaron los donantes cayeron en 2007 a menos de la mitad de los importes de 2005 y 2006. Sólo unos pocos donantes han realizado contribuciones: el 91 % de los fondos de donantes del SFERA fueron proporcionados por seis donantes (véase el apartado "Problemas").

una cantidad de aproximadamente 13,1 millones de USD estaba disponible para anticipos (1,3 millones de USD se habían utilizado para la creación de las unidades de coordinación de la emergencia y para el envío de misiones de evaluación, de los que se habían recuperado 0,8 millones de USD). Durante la primera parte de 2009 (hasta finales de mayo) se habían anticipado unos 7,6 millones de USD a 15 proyectos.

30. Parece ser que muchos donantes no toman en consideración los criterios para la aplicación de los fondos ni las pruebas exigidas para que la aplicación sea clara y transparente. Los oficiales de los proyectos se quejan de que no tienen una idea clara de cuánto dinero hay disponible en el SFERA, qué criterios se aplicarán para evaluar si se reúnen las condiciones necesarias para recibir fondos ni de la documentación exigida. El entendimiento de esta cuestión fuera de la Sede es, naturalmente, incluso inferior. La posibilidad de que se proporcionen anticipos se discute en consultas informales, por lo que no existe un registro de las solicitudes de anticipos que se rechazan. Sin embargo, el hecho de que no haya habido pérdidas en este fondo rotatorio indica que las normas basadas en la experiencia que aplica el Director de TCE constituyen una garantía adecuada.

31. Hacen falta mejores datos para modelar las necesidades totales del fondo rotatorio a fin de evitar retrasos debidos a la indisponibilidad de fondos. Si se asume que el gasto total actual en emergencias es del orden de 300 millones de USD al año, que aproximadamente el 20 % de esta cantidad se facilita mediante anticipos y que el plazo medio para que un anticipo se considere pendiente es de tres meses, el fondo debería tener un saldo de 15 millones de USD (o el 20 % de la cuarta parte de los gastos anuales), lo que indicaría que el fondo es suficiente actualmente. El fondo seguiría siendo suficiente, aunque justo, si el 30 % necesitara financiación anticipada. **También hace falta financiación para la evaluación de las necesidades y la planificación de las operaciones de emergencia. Frecuentemente, este importe no se puede recuperar de los donantes, por lo que existe otro elemento del SFERA para el que no se reponen los fondos existentes.**

32. A pesar de que los donantes reconocen la importancia de la acción temprana y la utilidad del fondo rotatorio, no han realizado contribuciones directas importantes a los componentes del SFERA destinados a la financiación anticipada y las misiones de planificación y programación. Existen muchas razones para ello, por ejemplo las dificultades que encuentran los donantes para justificar que las contribuciones a fondos rotatorios son diferentes de las que se hacen a una emergencia real. No obstante, otro factor ha sido la falta de transparencia a la que se ha hecho referencia antes, así como la falta de definición clara de los propósitos del fondo.

33. Otro factor que contribuye a la falta de transparencia es la manera en que está estructurado actualmente el SFERA y la manera en que se registra en los sistemas contables de la FAO (Oracle), que dificulta la consulta de información. No es posible identificar claramente en Oracle los proyectos que han recibido financiación anticipada o para la preparación del SFERA. Por lo tanto, la identificación de anticipos pendientes se realiza manualmente. El crédito de los fondos que se deben recibir de los donantes no se descuenta automáticamente cuando se recibe el dinero, sino que se sigue registrando manualmente en cuentas temporales.

2.4 Gestión y administración de fondos para operaciones de emergencia

a) Financiación común y gestión consolidada del programa

34. Aunque la financiación común se aplica cada vez con mayor frecuencia, la mayor parte de la asistencia de emergencia de la FAO se gestiona a través de una cartera de proyectos, cada uno de los cuales exige una gestión del presupuesto y una presentación de informes independientes. La consolidación de los recursos también permite:

- a) la contratación del personal por períodos más largos, con la consiguiente reducción de la incertidumbre y de los costos de transacción;

- b) las compras y la contratación a través de una única orden, en vez de varias, lo que debería generar ahorros en el precio y el envío y reducir los costos de transacción. En algunos casos, puede facilitar procesos como la licitación anticipada.

35. Se ha diseñado un componente del **SFERA** para facilitar la recaudación de fondos comunes que se ha utilizado principalmente para el tsunami y la IAAP. Los donantes que aportan fondos de esta manera han aceptado que se presente un informe anual consolidado al Comité de Finanzas del Consejo de la FAO en vez de varios informes sobre los proyectos individuales. Hasta final de 2008, se habían gastado unos 40 millones de USD de esta manera para la campaña contra la influenza aviar y 10 millones de USD para el tsunami, mientras que los fondos recibidos ascendían a 53,2 millones de USD (de los que unos 43 millones de USD eran para la influenza aviar)¹³. Por lo tanto, se está desarrollando un enfoque basado en el programa para las respuestas ante emergencias transfronterizas, particularmente la influenza aviar. Sin embargo, en todos los casos, los fondos recaudados se transfieren posteriormente del SFERA a los proyectos individuales, en la mayor parte de los casos con un único donante, y la presentación de información financiera a los donantes se realiza siguiendo los procedimientos normales. En el marco del SFERA no se producen gastos del programa reales, ya que el fondo sólo funciona como canal temporal de transferencia.

36. Por lo tanto, actualmente no existe ningún mecanismo de gestión consolidada de los fondos del programa por país ni por emergencia.

b) Costos de apoyo incluidos en los proyectos de emergencia

Apoyo administrativo y operacional (AAO)

37. Los costos de apoyo administrativo y operacional (AAO) representan un costo estándar de los proyectos con el que se cubren los costos generales de administración y funcionamiento del proyecto. Se incluyen en los proyectos de operaciones de emergencia con una tasa del 10 % del costo total del proyecto y se liberan a medida que se gasta el presupuesto. En el Cuadro 3 se muestra la distribución de los AAO entre las unidades en 2009. La base del cálculo de la distribución y la carga de trabajo se basa en parte en el registro temporal a través de una encuesta anual y en parte en la comparación del número de transacciones realizadas por las diferentes unidades y para diferentes fuentes de fondos. La FAO fue precursora de la introducción de una metodología y de datos para informar y revisar el nivel de los costos de apoyo en que se incurre en el contexto de las emergencias, como se señaló favorablemente en la Investigación Independiente sobre el Programa Petróleo por Alimentos en 2004-05¹⁴.

¹³ Los contribuyentes principales al componente del programa del SFERA hasta final de 2008 fueron (en millones de USD): Suecia 17,6; Reino Unido 8,1; Noruega 7,8; Francia 5,9; Finlandia 3,9; Suiza 3,7; Italia 1,4; Alemania 1,3; Arabia Saudita 1,0.

¹⁴ Informe de la Investigación Independiente sobre el Programa Petróleo por Alimentos, volumen 5, 2005.

Cuadro 3: Distribución de los ingresos por AAO en 2009

		Asignación, incluidos los costos no variables
División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE)	60,00 %	60,00 %
Servicio de Compras (AFSP)	7,00 %	7,00 %
Representantes de la FAO	7,00 %	15,30
Centro de Servicios Compartidos – Budapest (AFSD)	1,70 %	6,80 %
Contabilidad central y presentación de informes financieros (AFF)	1,40 %	5,10 %
Servicio del Programa y del Presupuesto (PBEP)	0,75 %	0,75 %
Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS) y Servicio de Coordinación y Seguimiento del Programa de Campo (TCOM)	0,75 %	0,75 %
Oficina Jurídica (LEG)	0,75 %	0,75 %
Oficina del Inspector General (AUD)	0,75 %	0,75 %
Oficina de Evaluación	0,65 %	0,65 %
División de Gestión de Recursos Humanos (AFH)	0,50 %	0,50 %
Asignación para costos no variables	18,75 %	---
Total	100,00 %	100,00 %

38. Para las unidades administrativas, la base principal para calcular los costos de AAO han sido los registros de las transacciones, excepto para las compras (AFSP). Un consultor de gestión ha sugerido que, debido a que el trabajo se desplaza a fases anteriores y a que más transacciones se automatizan mediante los sistemas de TI, se debería dar más importancia al registro del tiempo en algunas de las unidades administrativas en las que el análisis se basaba en gran medida hasta la fecha en la medición de las transacciones.

39. Ningún sistema puede ser totalmente objetivo, pero los cambios propuestos podrían subsanar algunas de las incoherencias y los incentivos mal dirigidos del sistema actual:

- a) Al no estar las asignaciones del Presupuesto Ordinario tan vinculadas con la carga de trabajo como las de los recursos extrapresupuestarios, se incentivaría de manera inadecuada el que las unidades administrativas y financieras sobreestimaran la proporción de tiempo que dedican a las labores extrapresupuestarias en general y a las operaciones de emergencia en particular;

- b) No hay razón para descartar el número proporcional de transacciones como criterio para asignar AAO en el ámbito de las compras (AFSP). La adopción de este enfoque suscitara preguntas sobre el porcentaje de la asignación que se debe conceder a AFSP por el trabajo que realiza actualmente¹⁵. No obstante, si AFSP dedicara más recursos al trabajo de fases anteriores, particularmente la planificación y el apoyo al terreno, la asignación se justificaría plenamente (véase el debate sobre las compras, más adelante);
- c) El sistema basado en el tiempo real utilizado no proporciona incentivos para las ganancias por eficiencia que reducen el tiempo dedicado a las operaciones de emergencia. Por ejemplo, se han desarrollado nuevos procedimientos para las compras y, en cierta medida, para los recursos humanos que reducen el tratamiento de acciones como excepciones y exenciones. Por lo tanto, el trabajo relacionado es cada vez menor, aunque no parece ser así en el caso de las normas financieras;
- d) Es difícil entender por qué algunas asignaciones se consideran invariables y se conceden a las unidades como parte de las asignaciones ordinarias. Algunos puestos de las unidades administrativas están designados para que se ocupen exclusivamente de los recursos extrapresupuestarios, si bien éste es el caso de TCE;
- e) En el sistema no se incluye ninguna disposición para cubrir los costos generales, como los del espacio de oficina;
- f) Actualmente, se ha llegado al acuerdo de que se deben encontrar modos de calcular la carga de trabajo en las ubicaciones descentralizadas. Asimismo, la asignación que reciben las representaciones de la FAO (FAOR) ha sido gestionada por la unidad central que hasta final de 2009 se encargaba de las FAOR (OCD) y, contrariamente a los proyectos de desarrollo, la metodología de transferencia del AAO de emergencia no era transparente. No queda claro que se haya transferido necesariamente a las FAOR en función de su grado de apoyo a las operaciones de emergencia;
- g) **La asignación de AAO a TCE (60 % en 2009) es difícil de calcular de manera precisa.** TCE ha recibido más recursos de lo que indicaría la medición del trabajo y ha presentado un saldo positivo al final de cada bienio, que ha sido utilizado para financiar el SFERA y:
 - i) la mejora del apoyo administrativo y operacional (por ejemplo, proyectos de TI);
 - ii) aportaciones a la planificación y el apoyo en el terreno prestado por otras unidades;
 - iii) el apoyo directo a algunas operaciones administrativas;
 - iv) aportaciones al apoyo operacional en las divisiones técnicas.

En el presente informe se propone que, a través de un sistema de valoración de la competencia, los recursos humanos de TCE en el terreno asuman más tareas administrativas que desempeñan actualmente las unidades de AF (por ejemplo, en el área de las compras). Ello resultaría en un traspaso de carga de trabajo a TCE.

¹⁵ Con la fórmula actual de asignación de AAO, AFSP puede esperar recibir entre 2,4 y 2,5 millones de USD al año de AAO de TCE. Compárese con los 1,95 millones de USD de la asignación que recibe AFSP del Presupuesto Ordinario y de otras fuentes de ingresos. AFSP ha estimado que la mitad de sus acciones de compra complejas (alrededor de 300 al año) y sólo el 25 % de sus operaciones de compras simples son para TCE (un promedio total de 1 700 al año). La proporción entre el tiempo de personal, las operaciones de compra simples y las operaciones de compra complejas es de 1:3:3. Ello implica que AFSP debería dedicar una tercera parte de sus recursos totales a las operaciones de emergencia, mientras que recibe alrededor del 56 % de sus ingresos totales de AAO de emergencia. Además, los oficiales profesionales que se ocupan de las compras en los tres países indicados anteriormente son pagados directamente por TCE, y TCE apoya el tratamiento de las transacciones en el Centro de Servicios Compartidos. El tiempo de personal de AFSP en misiones de compras no se cobra separadamente a TCE, pero sí los viajes.

Financiación del apoyo técnico (SAT)

40. El grado en que los donantes y, concretamente, los oficiales de los donantes desean que los servicios de apoyo técnico (SAT) se incluyan en los presupuestos de los proyectos es variable, y parece que la insistencia en esta cuestión de los oficiales de TCE también varía considerablemente. Algunos donantes, particularmente la Comisión de la Unión Europea y USAID/USDA son especialmente reacios. La política de la FAO sobre los SAT es que se aplica un tipo normalizado del 6 % para las emergencias relacionadas con la langosta y las emergencias sanitarias, aunque para otras categorías de proyectos de emergencia los insumos técnicos deben ser negociados. Igualmente, a pesar de que la FAO cuenta con una política clara y una decisión del Consejo sobre la inclusión de un apartado en el presupuesto para la evaluación, no todos los donantes lo aceptan. La ventaja comparativa de la FAO reside en el hecho de que es una organización técnica y, a pesar de que es válida la preocupación de los donantes consistente en que los insumos técnicos incluidos en un costo técnico general deberían especificarse claramente, no es aceptable que el apoyo técnico razonable deba representar un costo en el Presupuesto Ordinario o que se deba negociar.

Costos de seguridad

41. Los gastos de seguridad para el personal y los bienes pueden representar un costo importante en las operaciones de emergencia y, de hecho, se presupuestan aparte. No obstante, al igual que ocurre con los SAT, estos gastos no siempre se cubren adecuadamente y no existe ningún mecanismo para acumular una reserva general para la seguridad. Puede ser necesario hacer frente a costos de seguridad y de evacuación de emergencia de manera imprevisible, especialmente en los países en los que hay un elevado nivel de inseguridad (fase III de las Naciones Unidas).

Continuidad de la financiación de un bienio a otro

42. Los presupuestos y los gastos de los fondos fiduciarios tienen una vida mayor que la del fondo fiduciario y, en cuanto recursos extrapresupuestarios, el apoyo administrativo y operacional (AAO) y los servicios de apoyo técnico (SAT) se manejaban anteriormente de esta manera. Después de que en una auditoría se hiciera una observación al respecto, esta práctica se interrumpió y actualmente se manejan mediante fondos comunes sujetos a las mismas restricciones en relación con el arrastre entre bienios que el Presupuesto Ordinario de la Organización. En la Evaluación Externa Independiente de la FAO se propuso que debería ser posible arrastrar una parte del presupuesto total (positivo o negativo) de la Organización de un bienio a otro para facilitar el gasto. Ello reviste la mayor importancia en el caso de los ingresos por AAO y SAT para las operaciones de emergencia, debido a la fluctuación de los ingresos de los proyectos a corto plazo y a la necesidad de que se programe coherentemente el apoyo administrativo y técnico. En su reunión de septiembre de 2008¹⁶, el Comité de Finanzas convino en principio en adoptar un mecanismo de arrastre. El Comité solicitó a la Administración que presentara propuestas detalladas. Todavía no se ha presentado ninguna propuesta al Comité de Finanzas.

a) Responsabilidad de las acciones administrativas y técnicas

43. En el presente informe se presentan varias propuestas para reforzar las listas de personas que podrían recibir por delegación responsabilidades administrativas y técnicas concretas y para establecer una diferenciación mayor entre las delegaciones en función de su alcance. Estas propuestas incluyen estipulaciones para asegurar la certificación de las competencias, la adecuación del apoyo del sistema y la división de las tareas.

¹⁶ FC 123/11 – CL 135/8.

44. **Personal no funcionario:** Un factor importante que limita las operaciones de emergencia es el hecho de que el personal no funcionario, que representa una gran parte de los recursos humanos, no puede asumir responsabilidades en nombre de la FAO. La posición de la Organización siempre ha sido que dichas personas no pueden asumir responsabilidades financieras, administrativas ni técnicas. Sin embargo, desde muchas perspectivas, se puede considerar que es una contradicción, ya que el personal no funcionario no sería contratado si no se le exigiera que asumiera responsabilidades en nombre de la FAO. Las empresas y las instituciones contratadas asumen las responsabilidades especificadas en sus contratos o cartas de acuerdo, incluido el tratamiento de los pagos. Por lo tanto, lo que las personas pueden o no pueden hacer depende de lo que esté especificado en su contrato (ya que una persona también es una entidad jurídica). En cierta manera, también es más fácil aplicar sanciones por cualquier infracción que pudiera cometer ese tipo de personal, ya que sus contratos no gozan de protección, al contrario de lo que ocurre con los funcionarios.

2.5 Conclusiones y recomendaciones sobre la aplicación de un enfoque basado en el programa y la gestión consolidada de los recursos

45. **Recomendación 2.1: Al examinar los acuerdos institucionales para las emergencias en el plano nacional, debe considerarse un factor determinante la totalidad del programa de la FAO (desarrollo y emergencias), no sólo el tamaño de la operación de emergencia.**

46. **Recomendación 2.2: Planificación de las emergencias y aplicación de un enfoque programático:** Prácticamente todas las operaciones de emergencia de mayor magnitud se aplican durante períodos superiores a tres años y las emergencias y las operaciones de emergencia son mucho más previsible de lo que se suele suponer, especialmente cuando se puede prever que la operación de emergencia tendrá una duración de medio plazo (3 años) o superior y cuando las emergencias son recurrentes debido a sequías, inundaciones, etc. La planificación de las emergencias y la aplicación de un enfoque programático están mejorando continuamente, aunque ciertos obstáculos importantes que dificultan la aplicación del enfoque basado en el programa están fuera del control de la FAO. Sin embargo, el patrón de la respuesta y los procedimientos que se aplican en la FAO a menudo se orientan en gran medida a una situación de emergencia imprevisible en la que las operaciones se empiezan a planificar cuando se produce la emergencia:

- a) el desarrollo del programa de emergencia debería coordinarse estrechamente con las prioridades de desarrollo y el programa de la FAO contenido en el MNPMP, y ello exige que:
 - i) TCE y el FAOR trabajen de manera integrada en la planificación y la movilización de recursos;
 - ii) las operaciones de emergencia se diseñen en su conjunto de manera que conduzcan naturalmente a la rehabilitación y el desarrollo y se transfiera posteriormente la responsabilidad de las operaciones al FAOR;
- b) la respuesta que se proporciona durante la emergencia, a pesar de estar mejor planificada, a menudo se sigue contemplando como una serie de proyectos. Ello puede conducir a la ineficacia y a que se proporcione una respuesta de calidad inferior en lo relacionado con la puntualidad y la adecuación. La mejora de la planificación y la programación deberían centrarse en:
 - i) la planificación general de la preparación ante emergencias previsible y recurrentes (por ejemplo, huracanes, inundaciones, sequías, langosta);
 - ii) la evaluación y la planificación inmediatamente después de la catástrofe;
 - iii) la revisión y el ajuste sistemáticos de las respuestas en curso ante emergencias en las que la respuesta tenga una duración de varios años.

47. **Recomendación 2.3:** Sigue habiendo un **establecimiento inadecuado de las prioridades** en relación con el apoyo que presta la FAO en situaciones de emergencia y para subsanarlo hace falta contar con un marco interno de trabajo:

- a) existen razones de peso para que la FAO no apoye las pequeñas intervenciones aisladas aunque, si lo hiciera, serían las oficinas en los países las que mejor podrían ocuparse de ello;
- b) se debería dar prioridad a ciertos tipos de emergencias en función de la gravedad con la que afecten a los medios de vida y de su frecuencia, por ejemplo:
 - i) sequías en las zonas más susceptibles de África (África meridional, el Cuerno, el Sahel);
 - ii) tifones y tsunamis en Asia y huracanes en América Latina y el Caribe;
 - iii) inundaciones en países como Bangladesh y el África meridional;
 - iv) reasentamiento permanente y temporal de desplazados;
- c) se debe desarrollar **una estrategia general de intervención para cada categoría de emergencia** respaldada por listas de comprobación amplias y específicas para cada emergencia y por ejemplos de respuestas anteriores para disponer de una referencia para la planificación de la respuesta inmediata cuando se produce una emergencia. Estas estrategias serán útiles no sólo para la FAO sino también para otros organismos involucrados en el grupo de agricultura y pesca que lidera la Organización. En este contexto, cabe señalar que si la estructura técnica temática de la FAO pudiera dirigir el proceso, el resultado sería probablemente una estrategia especializada por temas (por ejemplo, semillas) en vez de por tipo de emergencia, lo que no sería deseable, ya que los encargados de dar respuesta ante una emergencia en el conjunto del mandato de la FAO necesitan una orientación consolidada para el tipo concreto de emergencia, no un conjunto de orientaciones sobre todos los tipos de emergencias para áreas técnicas individuales;
- d) la planificación anticipada en las emergencias en curso puede incluir **la elaboración previa de los documentos del programa**, como aparentemente se ha hecho en algunos países que padecen emergencias complejas, como Sudán. Los documentos programáticos también se pueden elaborar por anticipado en el caso de emergencias previsibles, como las sequías, antes de que se declare la emergencia;
- e) la creación de **redes internas de la FAO incluidas en el marco del programa de trabajo y presupuesto basado en resultados con la finalidad de apoyar el desarrollo de todas las estrategias o tipos de emergencias con un proceso formalizado de examen de periodicidad anual o bienal** reforzaría las estrategias y ayudaría a satisfacer las necesidades de aprendizaje en materia de cuestiones técnicas y administrativas;
- f) Las respuestas a las emergencias de mayor magnitud duran por lo general varios años y pueden llegar a extenderse a lo largo de una década. Por lo tanto, la revisión y el ajuste de la planificación durante el proceso son importantes, aunque tienden a tener un carácter específico y fragmentado. En los programas de emergencia más importantes, además de todo el apoyo individual prestado por las diferentes unidades, **se debería realizar un examen formal del programa cada año o cada dos años** en el que participaran las unidades técnicas, operacionales y administrativas;
- g) la TCE también debe exigir a los oficiales de la Sede y el terreno que recopilen con regularidad sus necesidades de insumos y las fuentes de fondos por anticipado. Así se podrían reunir más recursos y financiar conjuntamente ciertas contrataciones y compras, etc.

48. **Recomendación 2.4: Las disposiciones actuales para la movilización de recursos destinados a las operaciones de emergencia**, dirigida por TCE, funcionan bien y no es necesario modificarlas. Sin embargo, es necesario formalizar las responsabilidades entre las unidades de la FAO, incluidas las oficinas descentralizadas, tanto para mejorar la claridad como para reducir los costos de transacción de los procesos de movilización de recursos.

49. **Recomendación 2.5: La financiación del trabajo de planificación y preparación en el ámbito nacional** es una limitación de gran calado, especialmente para las nuevas emergencias. Se solicita a la FAO que planifique no sólo sus propias acciones sino también las que le incumben como líder del grupo en relación con las acciones de los otros organismos. Es necesario **incrementar considerablemente la disponibilidad y el uso de fondos del componente dedicado a los trabajos de preparación en el ámbito nacional del SFERA**, así como el techo de gasto para cada intervención de planificación y programación; Se deben desarrollar criterios más sustanciales en relación con la cantidad que se puede financiar y los tipos de emergencia para los que se podrán asignar fondos. El nivel máximo está establecido actualmente en 40 000 USD por intervención. Con este importe se puede dar apoyo a una unidad de coordinación de la emergencia durante dos meses, aproximadamente, lo que corresponde a unos 40 días de consultoría de evaluación en el terreno. En función de la gravedad de la emergencia, este importe podría ser suficiente o muy insuficiente.

50. **Recomendación 2.6:** En interés de la transparencia y la gestión de los fondos, se recomienda que:

- a) **se divida el SFERA en fondos independientes para los dos componentes existentes: i) financiación anticipada de proyectos y programas; ii) financiación de la evaluación y la planificación inmediatamente después de que se produzca una emergencia y para establecer inicialmente unidades de coordinación de la emergencia;**
- b) **para fomentar la financiación común/del programa por parte de los donantes y facilitar la gestión, se deben establecer proyectos de varios donantes (subfondos del SFERA) con mucha más flexibilidad de la que existe actualmente para todas las intervenciones de emergencia de mayor magnitud**, de tal manera que haya fondos independientes, por ejemplo, para el Cuerno de África, Afganistán, la República Democrática del Congo y Haití. Cada uno de dichos fondos debe estar respaldado por un documento del programa en el que se indiquen claramente los objetivos y los indicadores, y dichos documentos deben revisarse con flexibilidad, en función de las nuevas situaciones, incluidos los cambios en la disponibilidad de fondos.

51. **Recomendación 2.7: Financiación anticipada del SFERA:**

- a) **anticipos del programa:** Se debe examinar la posibilidad de ampliar la financiación anticipada del SFERA más allá de los proyectos a título individual para que, si se produce una situación de emergencia que se espera que vaya a atraer muchos fondos de donantes, se puedan avanzar fondos inmediatamente para el conjunto del programa. Es necesario llegar a un acuerdo con un grupo de donantes principales en el que éstos acepten que se facturen a los proyectos los gastos en que se haya incurrido y se deben desarrollar criterios de activación de dicha financiación. También será necesario modificar los sistemas para que puedan soportar dicha facturación interna;
- b) se deben elaborar y publicar **criterios** para la financiación anticipada del SFERA y la documentación necesaria, y éstos deben ser sencillos. Se recomienda que estos criterios no sólo especifiquen los tipos de emergencia sino también el

tamaño y el nivel de ingresos del país (los donantes confiarán más en un fondo limitado a los países menos adelantados [PMA] y los países de ingresos medios bajos). En el caso de que no sea aceptable para la totalidad del SFERA, se podría restringir de esta manera una ventanilla del SFERA, de manera que no se adopte una actitud demasiado restrictiva en el desarrollo de los criterios y se permita un elemento discrecional:

- i) mantenimiento de una lista actualizada de emergencias que podrían recibir financiación anticipada del SFERA;
 - ii) mantenimiento de una lista de donantes cuyos proyectos podrían recibir financiación anticipada del SFERA en función de su fiabilidad en relación con la provisión de los fondos prometidos;
 - iii) los criterios para la toma de decisiones acerca de la financiación y la cuantía de la financiación para los proyectos individuales podrían incluir factores como:
 - el retraso previsto en la recepción de los fondos;
 - la singularidad de la contribución del proyecto (si el proyecto solamente incrementa los fondos disponibles para un componente en curso de aplicación de la respuesta de emergencia, probablemente habrá menos razones para proporcionar financiación anticipada);
 - nivel de la financiación anticipada (gasto total presupuestado para el año 1);
- c) **delegaciones para la financiación anticipada:** Una vez se hayan puesto en marcha procedimientos claros, debería ser posible delegar la autoridad de aprobación al jefe del servicio, o incluso a personal de grados inferiores.

52. **Recomendación 2.8: Financiación común de los recursos humanos, las compras, etc.:** Se debe desarrollar más la financiación común para mejorar la gestión del programa, con inclusión de la gestión de los recursos humanos y las compras. Este tipo de financiación permite la consolidación, la continuidad y la utilización más eficaz y flexible de los recursos. El fondo común contrataría al personal o adquiriría los insumos y los diferentes proyectos, AAO o SAT los contratarían a su vez a dicho fondo. Mediante el incremento ligero del costo de las compras del fondo común en relación con el precio pagado por el fondo común se cubrirían los costos generales de gestión, se establecerían reservas para los posibles riesgos y se permitiría la gestión flexible de las compras anticipadas, etc. Este concepto es muy similar al del personal temporal de asistencia (reserva de personal supernumerario de los Servicios Generales). Los fondos comunes deberían funcionar como fondos fiduciarios, no como cuentas comunes, ya que el origen de los recursos es extrapresupuestario y es necesario que se puedan arrastrar completamente de un bienio a otro.

53. **Recomendación 2.9: Costos de apoyo administrativo y operacional (AAO), servicios de apoyo técnico (SAT), evaluación, presentación de informes y seguridad:** La Organización cuenta con una política clara respaldada por decisiones de los órganos rectores a favor de la inclusión de la financiación de los AAO y la evaluación en los presupuestos de los proyectos, pero no existe ninguna política en dicho sentido en relación con los niveles y las modalidades de financiación de los SAT y la seguridad. Se debe elaborar una política clara para los SAT que deben aprobar los órganos rectores. Aunque ya se aplica una política para la financiación de las evaluaciones, no todos los donantes la aceptan. Una vez todas estas políticas estén en vigor, sólo se podrá decidir no respetarlas en los acuerdos con los donantes de manera excepcional y con la aprobación clara de la Administración superior.

54. **Recomendación 2.10: La metodología de distribución de los ingresos por AAO** debe mejorarse para reducir los incentivos inadecuados y para incluir los criterios cualitativos que se deben indicar claramente, así como para evitar el incremento de los costos independientemente de la carga de trabajo, con el consiguiente incremento de los reembolsos:

- a) las unidades que reciben ingresos por AAO deben establecer objetivos de mejora de la eficiencia y se deben proporcionar incentivos para fomentar su logro;
- b) en el presente informe se formula una serie de recomendaciones que, si se aplican, requerirán una financiación inicial, por ejemplo la ampliación del mecanismo de planificación/programación del SFERA y la financiación común, especialmente de los recursos humanos. Se propone que la financiación del SFERA en el futuro y el capital inicial para los fondos comunes, como los que se proponen para los recursos humanos, no se traten como un elemento residual que deba ser financiado con los saldos de los ingresos por AAO al final del bienio, sino que se proporcione una asignación específica planificada de los AAO para tales fines;
- c) se debe interrumpir el sistema actual de asignación para los costos considerados invariables durante el bienio y se deben asignar todos los AAO con arreglo a la fórmula de la carga de trabajo;
- d) los costos generales, como el espacio de oficina, se deben cubrir con los AAO utilizando los indicadores empleados para los proyectos de las oficinas de la FAO (sería aún mejor que se cargaran a todos los presupuestos dichos costos generales de la misma manera, independientemente de que fueran ordinarios o extrapresupuestarios).

55. **Recomendación 2.11: Los gastos de seguridad** se deben cubrir adecuadamente; esta es un área importante para la financiación común de reserva en el marco de los presupuestos de los proyectos.

56. **Recomendación 2.12: La financiación del AAO, los SAT y la seguridad es de carácter extrapresupuestario y debería mantenerse en fondos fiduciarios** para ser utilizada como se ha descrito anteriormente. Si, por cualquier razón, ello no fuera posible, se debería poner en marcha un **mecanismo de arrastre de los ingresos (positivos o negativos) por AAO y SAT de un bienio a otro** para el bienio 2012-13, como acordó en principio el Comité de Finanzas.

57. **Recomendación 2.13: En relación con la asignación de los SAT**, se ha debatido acerca del grado en que se debería utilizar el sistema de facturación interna, que implica muchas transacciones, para el apoyo técnico, así como de la medida en que se debería efectuar un pago a la unidad técnica responsable que organiza a continuación el trabajo. No existe una respuesta fácil, pero en lo que respecta al apoyo técnico normal, la facturación interna separada para cada acción implica muchas transacciones. No obstante, debe existir un sistema para auditar la medida en que los servicios se prestan realmente, y a menudo se podrían cobrar separadamente algunos insumos específicos en los presupuestos de los proyectos, como las misiones técnicas.

58. **Recomendación 2.14: Personal no funcionario y delegaciones de autoridad:** Se deben modificar las normas de la FAO para permitir que se puedan delegar responsabilidades al personal no funcionario en relación con acciones financieras, administrativas y técnicas en nombre de la Organización, mediante la introducción de la especificación clara de las responsabilidades en los contratos y la exigencia de que se demuestren las competencias necesarias.

III. La cultura de la FAO, el modelo operativo y la función de las oficinas descentralizadas y el personal de emergencias sobre el terreno en las operaciones de emergencia

3.1 La cultura de la FAO, los acuerdos de la Organización y sus implicaciones en la eficacia de las operaciones

59. Durante la preparación de esta evaluación, se establecieron varias comparaciones con otros organismos, como el PMA, el PNUD, UNOPS, la OMS y el UNICEF. Ello se produjo en un contexto en el que la Evaluación Externa Independiente (EEI) de la FAO había realizado un estudio de la cultura de la FAO y había concluido que no era adecuada para sus fines. En el examen exhaustivo se concluyó que la FAO era demasiado burocrática y, en un cuestionario distribuido a personas que trabajan en los programas de emergencia de la FAO, muchas de las cuales habían trabajado anteriormente para otros organismos internacionales, se manifestaron preocupaciones similares. La comparación con otros organismos mostró diferencias en el ámbito de la delegación que se explican en parte por la mayor capacidad de la presencia en los países de los otros organismos; no obstante, se determinó que los procesos de compras comerciales, gestión de los recursos humanos, etc. no eran muy diferentes. En algunos casos, los otros organismos contaban con modalidades inexistentes en la FAO, por ejemplo cupones por insumos o por alimentos. La diferencia de mayor calado era el factor menos tangible de su cultura institucional: los otros organismos estaban más orientados a las operaciones y eran más flexibles.

60. La FAO está cambiando. Además de la iniciativa de cambio de la cultura que afecta a toda la Organización, TCE ha lanzado un proceso de gestión del cambio de carácter interno y participativo. Se está produciendo un incremento considerable de la delegación y una reducción de la necesidad de referirse a los comités, por ejemplo en el área de las compras (véase más adelante). Durante la realización de este estudio, los evaluadores constataron cambios positivos en las prácticas y las actitudes. No obstante, también se observó que la cultura excesivamente burocrática está muy enraizada y que hay muchos factores que contribuyen a ello. Algunas unidades y el personal siguen reaccionando ante las metas del cambio con razones que justifican la imposibilidad de avanzar, en vez de con sugerencias sobre cómo materializar el cambio. La defensa de las prácticas institucionales de las unidades, la distribución de la autoridad y la dotación de personal siguen siendo factores importantes que impiden el refuerzo de la eficacia operacional.

61. En el párrafo 917 de la EEI se señalaba que “entre las características que definen a las organizaciones profundamente jerárquicas como la FAO cabe indicar la cantidad de tiempo empleada en reuniones oficiales. En las entrevistas y los grupos especializados, se formularon observaciones desfavorables, tanto por los empleados como por los directores, sobre la cantidad de tiempo que el personal superior emplea reuniéndose en comités. Si bien la finalidad de los comités internos haya sido tal vez la de promover la titularidad institucional y la adopción participativa de las decisiones, parece que en la FAO se ha pasado a considerarlos, al menos en parte, como un medio de evitar la responsabilidad individual en la adopción de decisiones, reduciendo así la responsabilidad del personal”. A ello se podría añadir el tiempo empleado en debates menos oficiales en cada fase del proceso operacional. Con esto no se quiere decir que la discusión de cuestiones sustantivas en algunas etapas del ciclo del programa no sea extremadamente importante. Los debates son muy importantes en las fases de planificación, examen y perfeccionamiento que se han descrito anteriormente, aunque en el marco de la gestión de las operaciones no deberían ser tan necesarios.

62. En la EEI también se identificó la participación excesiva de muchos niveles de la jerarquía en decisiones de importancia relativamente menor. Se ha incrementado la delegación de autoridad, si bien en la presente evaluación se ha constatado que a menudo se espera que se consulte a instancias superiores, incluso cuando las normas no lo exigen. Otro factor es el número

de trabajadores de las oficinas en los países de la FAO y de oficiales que ocupan puestos directivos que no tienen experiencia en posiciones de dirección superior y/o que proceden de organizaciones muy burocráticas y no tienen experiencia de asunción de responsabilidades.

63. La Organización está comenzando a hacer mayor hincapié en los controles *a posteriori* y en las auditorías y la inspección basadas en los riesgos. No obstante, se sigue dando demasiada importancia al cumplimiento de las normas en vez de al riesgo de fraude, la colusión y la incapacidad de lograr un rendimiento adecuado del dinero invertido. AFS y TCE también señalaron que, dependiendo del autor y el mandato, existían incoherencias en las recomendaciones de la auditoría y la evaluación: ciertas recomendaciones hacían hincapié en la eficiencia y el rendimiento y otras, en el cumplimiento estricto de las normas. Las estructuras de incentivos en el área del desarrollo profesional podrían favorecer en cierta medida a las personas que hacen bien su trabajo, si bien el incumplimiento explícito de las normas puede provocar rápidamente reacciones negativas.

64. **Los donantes individuales**, como la Comisión de la Unión Europea y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) han pedido que se introduzcan cambios en algunos procesos y normas de la FAO. En ocasiones —aunque no siempre— ello redundaría en beneficios para las operaciones de emergencia, si bien la Organización ha cumplido normalmente las normas con la finalidad de poder recibir fondos.

65. La **cultura de los órganos rectores** es también una limitación importante. Muchos, incluso los miembros de los órganos rectores, han observado que algunas personas que forman parte de las delegaciones nacionales ante el PMA, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la FAO adoptan una posición diferente en el PMA y el FIDA de la que adoptan en la FAO. Parece que las delegaciones consideran que el PMA y el FIDA son organismos centrados en las operaciones, contrariamente a la FAO. Parece existir una mayor aceptación del riesgo, especialmente en el PMA. Este hecho frena considerablemente la reforma de los procesos y los procedimientos financieros, administrativos y de recursos humanos en la FAO que deberían conducir a una mayor eficiencia y capacidad de respuesta ante las necesidades.

66. Las implicaciones de esta cultura en la descentralización, las delegaciones de autoridad, etc. se abordan más adelante, aunque a continuación se señalan algunas de las cuestiones institucionales transversales:

- a) No existe una gobernanza general de la gestión de los sistemas y los procesos financieros, administrativos y operacionales ni del apoyo informático conexo. Como se discute más adelante, particularmente en relación con la tecnología de la información, este hecho provoca que los sistemas sean parciales y se solapen al no estar diseñados para ajustarse al fin general sino más bien a aspectos concretos, en función de las responsabilidades y las metas de las unidades de que dependen. Un avance alentador es la creación de una pequeña Unidad de Mejora de las Operaciones de carácter transversal;
- b) El enfoque de la evaluación de las capacidades de descentralización de las actividades operacionales y las autoridades en el terreno está fragmentado y por lo tanto es parcial y costoso, ya que varias unidades realizan sus propias evaluaciones o aplican sus propias medidas de resolución de problemas. No solo se tratan separadamente las operaciones de desarrollo y emergencia, sino que las compras, los recursos humanos, los sistemas financieros y la conectividad informática, el acceso de los sistemas, etc. se abordan individualmente;
- c) Los procesos institucionales no están documentados en su conjunto, sino también en gran medida como sistemas individuales. La formación también suele centrarse en sistemas y procesos individuales. Los servicios de atención al usuario se centran en procesos y sistemas de TI individuales.

3.2 Descentralización al ámbito de los países

67. En el retiro de TCE de marzo de 2009 se consideró que la descentralización y la delegación eran dos prioridades urgentes para mejorar la eficacia de las operaciones de la FAO en las situaciones de emergencia.

68. Actualmente, TCE es responsable del presupuesto y, por lo tanto, se encarga en última instancia de la toma de decisiones en relación con prácticamente todas las operaciones de emergencia, mientras que en lo que respecta a los proyectos de desarrollo esta responsabilidad se suele asignar al FAOR, a pesar de que la autoridad en los proyectos de desarrollo podría estar limitada en la práctica. En algunas emergencias, la responsabilidad se delega a los FAOR y, en algunas ocasiones, a través de éstos se delega *de facto* a los coordinadores de emergencia. Los oficiales de proyectos de TCE localizados en la Sede transfieren presupuestos para las compras locales, los contratos y los recursos humanos directamente a los FAOR en diferentes grados. No existen directrices unificadas para ello y algunos de ellos, por ejemplo, podrían asignar inmediatamente todo el presupuesto del proyecto a las compras, mientras que otros podrían asignarlo en lotes para mantener más control sobre él. El porcentaje de transacciones financieras introducidas en el sistema informático (iniciadas) fuera de la Sede para operaciones de emergencia aumentó en valor del 26 % en 2004 al 49 % en 2007, y esta tendencia sigue vigente. En términos generales, la proporción de todos los tipos de transacciones que gestionan las oficinas en los países, que, en última instancia, obedecen a la autoridad de los FAOR (que a menudo actúan con el asesoramiento de los coordinadores de emergencia), ha aumentado marcadamente.

69. Desde enero de 2010, los FAOR pueden realizar compras y contrataciones dentro del límite de 100 000 USD, siempre que haya presupuesto disponible. La autoridad para la contratación de recursos humanos locales en la escala de salarios del PNUD también corresponde a los FAOR, aunque muchos de ellos no saben si realmente pueden contratar al nivel más elevado de la escala. No existe delegación alguna para la contratación internacional, incluso de los consultores a corto plazo, y tanto las compras como la contratación de recursos humanos locales están sujetos a aprobación técnica (véase más adelante). Cuando se asigna a un oficial administrativo internacional a la oficina del FAOR, se puede conceder una mayor delegación a dicho FAOR en relación con las compras (actualmente, éste es el caso en Afganistán, Sudán y la República Democrática del Congo). No obstante, cabe señalar que la delegación se hace al FAOR y que, si éste es transferido a otra ubicación, se podría anular la delegación, independientemente de la capacidad de la oficina. La asignación del presupuesto por lotes puede ser utilizada por los oficiales de operaciones de TCE como mecanismo para limitar la autoridad en el terreno.

70. En el marco del examen de la asignación de la responsabilidad del presupuesto y la responsabilidad de las operaciones (oficial de operaciones) sólo se encontró un caso de un pequeño proyecto en el que la responsabilidad del presupuesto se había asignado a un oficial en el terreno. No se determinó ningún caso en el que se hubiera asignado la responsabilidad a un oficial de operaciones de emergencia destacado.

71. Los FAOR que respondieron a la pregunta: “¿Se realizarían las operaciones de emergencia de manera más eficiente, eficaz e integrada si su oficina ostentara la responsabilidad de su presupuesto?” respondieron “sí” en el 62 % de los casos y “a menudo” en el 16 % de los casos. En respuesta a otra pregunta sobre las acciones prioritarias para mejorar las compras, la mayor prioridad se concedió, con mucha diferencia, al aumento del nivel de delegación a las Representaciones de la FAO y, en segundo lugar, al incremento del número de acciones de compra realizadas en el ámbito de los países. Sólo el 4 % de los encuestados consideraron que se debía conceder alta prioridad al incremento de las compras en la Sede. Sin embargo, a la pregunta: “¿Dispone su oficina de las herramientas y la capacidad necesarias para supervisar adecuadamente la ejecución de las operaciones de emergencia?”, sólo el 43 % de los encuestados respondió "a menudo" o "siempre". Dicho de otro modo, a pesar de que la amplia mayoría de los FAOR que respondieron al cuestionario consideraban que se les debía asignar la responsabilidad del presupuesto, menos de la mitad de ellos consideraban que disponían de la capacidad y las

herramientas para manejar correctamente dicha responsabilidad. Se producen quejas frecuentemente de oficinas de FAOR que introducen transacciones con códigos presupuestarios erróneos de Oracle y que no conocen las normas relacionadas con los contratos y el uso de las cartas de acuerdo, etc.

72. La escasa información disponible sobre operaciones de emergencia de evaluaciones realizadas en países en los que las emergencias eran relativamente pequeñas y representaban una pequeña porción de los gastos de la FAO demuestra que esta situación tendía a darse en los casos en los que la ejecución de TCE era más lenta (es decir, se demostraba que no era cierto el argumento de que la intervención de la Sede permitía una respuesta rápida). La situación queda bien ilustrada en América Latina y el Caribe. En el período 2004-07, 13 países de esta región recibieron asistencia de emergencia. De ellos, cinco países presentaban una ejecución neta media (excluido el AAO) de más de 1 millón de USD al año para todo el programa de la FAO, y sólo uno presentaba un promedio de gastos de más de 3 millones de USD (Colombia). De los países cuyo gasto era superior a 1 millón de USD al año, sólo en un caso el gasto en emergencias era superior al 11 % del total (Haití, donde era del 61 %). En siete de los 13 países, la ejecución de TCE en los cuatro años era inferior a 500 000 USD (en cuatro de estos casos, inferior a 150 000 USD).

73. Si una oficina de la FAO está capacitada para manejar los volúmenes de gasto para el desarrollo adecuadamente —y algunas están experimentando dificultades a este respecto— es difícil imaginar que no pudieran gestionar la mayor parte de las pequeñas operaciones de emergencia mejor que la Sede, con la posible excepción de las emergencias transfronterizas que afectan a la salud animal y vegetal.

74. TCE ya refuerza la capacidad de la FAO en los países en relación con las operaciones de emergencia y, en los casos en los que las emergencias sean de gran magnitud, se darán casos en los que se deban reforzar las oficinas en los países, en función de la duración de la emergencia y el volumen total de transacciones, para que puedan asumir toda la responsabilidad de las operaciones de emergencia.

75. Se suele asumir que la responsabilidad del presupuesto en el país sólo se puede asignar al FAOR. Sin embargo, se podría introducir más flexibilidad a este respecto. Si la toma de decisiones principal la realiza un coordinador superior de emergencia o un oficial de operaciones destacado en el país, se pide al FAOR que asuma la responsabilidad final de las cuestiones que aquél no tenga el tiempo de atender o, en algunos casos, para las que no cuente con las competencias necesarias. No obstante, la División de Finanzas (AFF) prefiere que haya una única cuenta de anticipos en efectivo por país, un caso en el que una pequeña parte de la modalidad ordena todo el sistema. No obstante, está claro que la asignación de la responsabilidad del presupuesto a un FAOR (o a otra persona que no rinda cuentas directamente a TCE) debe decidirse caso por caso. El Departamento TC debe juzgar las competencias del FAOR para desempeñar su mandato y el FAOR debe informar al Departamento TC acerca de ese aspecto de sus responsabilidades, lo que no ocurre actualmente.

76. Por lo general, la FAO actúa con independencia de otros organismos de las Naciones Unidas en relación con sus operaciones en el terreno. Cuestiones como la separación de las responsabilidades de solicitar, autorizar y efectuar el pago de las transacciones en ocasiones se puede realizar con la participación de otros organismos de las Naciones Unidas (normalmente, el PNUD o el PMA). Tanto el PNUD como el PMA han indicado que actualmente no podrían aceptar un acuerdo general sobre esta cuestión y que se debería negociar oficina por oficina, lo que no constituye una opción realista. Sin embargo, en función de cada caso, se podría recurrir a otros organismos en relación con cuestiones como grupos de revisión de las ofertas y grupos de selección (parece ser que varios organismos especializados emplean este enfoque, así como en ocasiones los FAOR, por iniciativa propia). Cuando el PNUD coopera de esta manera, lo hace de manera gratuita, aunque estas aportaciones dependen en gran medida de la buena voluntad.

77. Un argumento que se esgrime contra el incremento de la descentralización consiste en que dificultaría el desarrollo de programas y su gestión en el marco de muchos proyectos, cada uno con su director en el terreno. Este argumento es válido para las principales emergencias transfronterizas relacionadas con la sanidad animal y vegetal y podría tener cierta validez en el caso de emergencias que afectan a un subregión, como las sequías en África, en las que parte del personal debe ocuparse de un grupo de países. El argumento parece tener menos validez para las pequeñas emergencias aisladas y para las grandes emergencias de ámbito nacional. Frecuentemente, los donantes, como la Comisión de la Unión Europea, el Banco Mundial y muchos organismos bilaterales, delegan al ámbito del país todo o parte de su proceso de toma de decisiones sobre la financiación. Los llamamientos urgentes y los fondos del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (**CERF**) también se manejan principalmente en el ámbito nacional. Un área importante para la delegación de la toma de decisiones ha sido, por lo tanto, la formulación de proyectos y programas y de los acuerdos con los donantes. Sin embargo, la Sede también puede actuar como filtro, retardar la acción y no añadir un valor considerable, ya que el mejor conocimiento de la situación lo tiene el equipo de coordinación de la emergencia en el país o la subregión. Estas consideraciones ganan aún más importancia cuando el donante considera que un plazo corto de respuesta a las propuestas es un indicador de capacidad organizativa. Al mismo tiempo, muchos donantes mantienen centralizados todos sus fondos para emergencias o parte de ellos y deciden desde sus instancias centrales el uso que se hará de ellos. Por lo tanto, la participación cercana de la Sede sigue siendo esencial para la relación general con los donantes, la programación y el acuerdo sobre los proyectos que se financian de manera centralizada.

78. En ocasiones se arguye que el incremento de la descentralización introduciría un filtro entre los directores de TCE y la toma de decisiones, aunque en muchos casos la capa adicional en el sistema no es el personal del terreno, sino un oficial de operaciones de la Sede. Aunque, de hecho, una buena parte de las decisiones sobre las operaciones y el presupuesto ya se toman en el terreno, la responsabilidad no está plenamente asignada al terreno y la cadena de tratamiento de las transacciones es, necesariamente, más larga, debido a la necesidad de que se ratifiquen las acciones en la Sede. Al mismo tiempo, los oficiales responsables de TCE y los directores superiores no pueden responsabilizar directamente a los FAOR.

79. Estos problemas quedaron muy bien ilustrados en la reciente evaluación de la labor de la FAO en Tayikistán¹⁷. En dicha evaluación se concluyó que casi todas las acciones administrativas realizadas para Tayikistán ocurrían en el país y que sólo se comprobaban e introducían en la Sede. No obstante, el costo de la oficina de coordinación en el país, que fue de media de 321 000 USD al año para los años 2007 y 2008, se cargó directamente a los presupuestos de los proyectos. Los ingresos recibidos por TCE en concepto de AAO y costos directos cargados a los presupuestos de los proyectos excede holgadamente dicho importe.

80. La ratio entre los oficiales de operaciones de TCE y la ejecución es de unos 3,3 millones de USD por oficial y año. No existe un punto de referencia para establecer una comparación con otras organizaciones, ya que tanto las disposiciones organizativas como el carácter del trabajo son diferentes, aunque esta ratio no ha disminuido en la FAO en línea con la ampliación de la capacidad de TCE, la delegación a los FAOR ubicados fuera de la Sede ni el establecimiento de más unidades de coordinación de la emergencia en los países. De la lista proporcionada por TCE en 2008, parece haber unos 67 trabajadores de la categoría profesional y D1 que tienen responsabilidades en relación con las operaciones en algún momento. Como sólo hay 12 países (excluido Iraq) con medias de gasto en emergencias de más de 2 millones de USD al año, es difícil determinar si una parte de esta capacidad se podría rotar entre las oficinas en el terreno para acortar la cadena de transacciones¹⁸.

¹⁷ Evaluación de las actividades de la FAO en Tayikistán (2004-2009), informe final, julio de 2009.

¹⁸ TCE ya ha comenzado a trabajar en el desarrollo de criterios para la ejecución por parte de los oficiales de operaciones.

81. Una cuestión que también se debe considerar es si la descentralización al ámbito del país es deseable y si es adecuada para el contexto de cada país. En algunos países, la emergencia se debe totalmente o en parte a un conflicto entre una o más partes del país y el gobierno central. En esos casos, por lo general es menos efectivo gestionar las intervenciones de emergencia o desarrollo desde una oficina central en el país, aunque ello no tiene por qué hacer que se descarte la delegación de autoridad a un coordinador de emergencia.

3.3 Las Oficinas Regionales y la Sede

82. Queda claro que la descentralización debería incrementar siempre la eficiencia y no aumentar considerablemente el nivel de riesgo de fraude o de adopción de decisiones técnicas inadecuadas. Ha existido una tendencia a equiparar la delegación de autoridad con la tramitación de transacciones en las representaciones de la FAO o en las oficinas de emergencia. Por razones de conectividad informática, de la separación de autoridades y de disponibilidad de personal con los conocimientos informáticos oportunos, en ocasiones puede resultar conveniente realizar la tramitación de una transacción en lugares diferentes a aquellos donde el responsable presupuestario o el iniciador de la transacción desempeña sus funciones. En otras palabras: un oficinista de operaciones en la Sede de la FAO o en una Oficina Regional podría muy bien resultar la persona más adecuada para realizar anotaciones en los sistemas en la mayor parte de los casos, con lo que se refuerza la separación de responsabilidades y, sobre todo, se supera el problema del acceso a los sistemas por parte de personal experimentado. De hecho, tal como se afirma más adelante, si bien en algunos casos la mayor descentralización está plenamente justificada, en otros puede resultar conveniente una cierta recentralización hacia la Sede o las regiones. Entre los requisitos previos para las Oficinas Regionales cabe mencionar una conectividad de TI con los países interesados que sea por lo menos igual de buena que la disponible con la Sede. Entre los motivos para la delegación o la tramitación de transacciones a nivel regional y no en la Sede o en el país podrían citarse los siguientes:

- a) un menor costo del personal con las competencias necesarias, entre ellas las correspondientes a la tramitación de transacciones;
- b) las zonas horarias de los países interesados en los que se desarrollan operaciones de emergencia;
- c) la condición de nodo para los mercados locales o la familiaridad con los mismos;
- d) la familiaridad con los países de que se trate.

83. La División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) mantiene nodos de apoyo técnico en Johannesburgo para el África meridional y en Nairobi para el África oriental y la zona de los Grandes Lagos, pero no les asigna tareas de responsable presupuestario o de operaciones. El África meridional (excepto Angola) tuvo un gasto de emergencia total de 6 millones de USD anuales y el África oriental, excepto Etiopía y Eritrea, de casi 8 millones de USD anuales en el período 2004-07 (véase Cuadro 1), con los nodos técnicos podrían ser los lugares adecuados para reunir el apoyo operacional y el técnico. A este respecto, la conectividad resultaría un problema menor en Johannesburgo que en Nairobi y las consideraciones de inversión en Nairobi podrían también justificarse en beneficio de Somalia.

3.4 Conclusiones y recomendaciones para el modelo de actividad de la FAO y la descentralización

84. **Recomendación 3.1: Cambio de cultura y modelos de actividad:** La FAO está afrontando un cambio de cultura y ninguno de los factores anteriormente tratados son exclusivos de la Organización. Sin embargo, tomados en conjunto, generan duda en la adopción de decisiones y una tendencia a realizar amplias consultas antes de actuar en asuntos operativos. También obstaculizan la reforma administrativa y refuerzan una cultura orientada al control y una cultura impulsada por el servicio y los resultados. Tal vez se impidan algunos errores, pero se incrementan los costos de transacción de una manera que es difícil de cuantificar y que ralentiza las operaciones de emergencia. Es necesario incorporar el cambio cultural e institucional para las operaciones de emergencia. Las formas de conseguirlo pueden ser las siguientes:

- a) garantizar que los responsables de una operación de emergencia tengan las competencias necesarias y la autonomía para asumir una responsabilidad plena por las competencias delegadas, que pueden comprender el otorgamiento de la calidad de responsable presupuestario al coordinador de emergencias o a un oficial destacado de operaciones de la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE)¹⁹. En la propia TCE resulta a menudo necesario suprimir el estrato del oficial de operaciones en la Sede transfiriendo la responsabilidad de las operaciones principales sobre el terreno, generalmente con un oficial de operaciones destacado. También deberían codificarse las delegaciones entre el Director y los jefes de servicio, y especialmente las delegaciones dentro de los servicios, que deberían diferenciarse en función de las competencias individuales, pero deberían, no obstante, clarificarse;
- b) clarificar las responsabilidades, en particular para las autorizaciones de carácter técnico (véase a continuación);
- c) clarificar los puntos del ciclo operacional en los que resulta deseable un alto nivel de consulta y con quién, así como los puntos del ciclo en los que resulta improbable que una amplia consulta resulte rentable;
- d) evaluaciones del rendimiento del personal que abarquen:
 - i) la disposición a asumir y ejercer la responsabilidad;
 - ii) la disposición a delegar responsabilidad dentro de unas directrices claras;
- e) un examen más crítico de la insistencia de los donantes en los cambios de normas y procedimientos de la FAO y, cuando el volumen de recursos lo justifique pero el cambio no suponga una mejora general en la práctica de las actividades de la FAO en las emergencias, introducir un cambio en los procesos solo para ese donante determinado;
- f) un papel más activo de la Administración en la explicación a los órganos rectores de aquellas situaciones en las que los órganos rectores lleven a cabo una microgestión y las repercusiones de la misma para los costos y los resultados de los procesos, así como los elementos de riesgo correspondientes;
- g) en coincidencia con el nombramiento de un Director General Adjunto de Operaciones, el establecimiento de una estructura general de gobernanza para los procesos de actividad administrativa y operacional, incluidos los sistemas de TI. Este elemento y la integración y mejora de los procesos y los mecanismos de gestión en toda la Organización en su conjunto se verán asistidos por el refuerzo de la nueva Unidad de Mejora de las Operaciones;
- h) realización de una evaluación global de la capacidad operativa y de las necesidades de la FAO en cada país en términos de conectividad, equipo de TI y capacidades y efectivos en el plano administrativo y de los recursos humanos. Esta evaluación debería actualizarse periódicamente y abarcar la capacidad en las representaciones de la FAO y las oficinas del programa de campo, incluidas las de operaciones de emergencia;

¹⁹ En caso de que el oficial de operaciones de TCE no tenga una autoridad de compra y de contratación de recursos humanos, ya que no existiría una separación de responsabilidades.

- i) apoyo sobre el terreno y en la Sede a través de:
 - i) elaboración de documentación de fácil uso sobre las actividades, en particular los diferentes sistemas de TI para el personal sobre el terreno y en la Sede, las directrices técnicas que se tratan más adelante y las bases de datos para la compra, las tablas de costos normalizados específicas de cada país para todos los tipos de recursos humanos, etc.;
 - ii) mayor prioridad en la puesta a disposición de capacitación pertinente para los recursos humanos administrativos y operacionales sobre el terreno, independientemente de su calidad de personal funcionario o no funcionario;
 - iii) establecimiento de un centro único de asistencia a los usuarios como ventanilla única para los procesos administrativos y financieros y sus correspondientes sistemas de TI que contaría con nodulos en algunas ubicaciones descentralizadas a fin de aumentar la accesibilidad más allá de las diferencias de horario, los idiomas, etc.

85. **Recomendación 3.2: Es necesaria una descentralización mucho mayor de las operaciones de TCE**, pero deben hacerse distinciones al respecto. Los grandes programas permanentes de emergencias²⁰ constituyen más del 60 % de la cartera de TCE y son una prioridad clara. Tal como resulta del debate anterior sobre el total de los volúmenes anuales de gasto, existe una percepción exagerada de la cantidad de transacciones de emergencia a nivel de los países para muchas de las oficinas nacionales y, junto con ello, el grado de descentralización que puede apoyarse y justificarse adecuadamente. Al mismo tiempo, la tendencia a contemplar el programa de emergencia aisladamente con respecto al programa de desarrollo, desde un punto de vista operativo, no toma en cuenta el volumen total de actividad de los proyectos en determinados países y la capacidad de la Representación de la FAO o de la oficina de coordinación de emergencias para ejecutar programas relativamente amplios. **TCE debe mantener una capacidad de responder con flexibilidad cuando se presenta una nueva emergencia importante.** Sin embargo, esto no significa que toda la capacidad deba encontrarse permanentemente en la Sede. Se requiere un modelo flexible y no una descentralización total, pero es necesario reconocer que la FAO ha tenido una gran dificultad en la gestión de modelos diferenciados. La Organización tiende a considerar que las estructuras sobre el terreno son permanentes. No puede ciertamente considerarse en dicha categoría a cualquier mecanismo descentralizado para operaciones variables de emergencia. La descentralización constituiría un paso atrás importante si no pudiera manejarse con flexibilidad y sobre la base de consideraciones puramente técnicas y operacionales de eficiencia y eficacia. La descentralización no debe necesariamente operarse en beneficio de los FAOR y puede hacerse para un coordinador de emergencias o un oficial de operaciones de emergencia sobre el terreno. Por motivos de adecuación y eficiencia de costos en los sistemas de apoyo informatizados, parte de la tramitación de transacciones puede hacerse fuera del país o de la región a pesar de que la responsabilidad presupuestaria se haya asignado al país o a la región. Estos mecanismos traerían consigo ahorros por eficiencia y una reducción en los plazos de transacción, pero no todos estos ahorros corresponderían al apoyo administrativo y operacional (AAO). También habría una reducción en el tiempo ocupado en asuntos operacionales por parte del personal de proyectos y un aumento en los costos de TI descentralizadas y de capacitación. Como regla general, tomando en cuenta todas las consideraciones tratadas anteriormente:

- a) los grandes programas permanentes de emergencias²¹ constituyen más del 60 % de la cartera de TCE y son una prioridad clara. En general sus operaciones deberían quedar a cargo de una oficina en el país con responsabilidad presupuestaria y de un oficial de operaciones destacado. Se debería pensar en una inversión importante para mejorar la conectividad de los sistemas informáticos en tales casos, recordando al mismo tiempo que la introducción efectiva de las transacciones en los sistemas no necesariamente debe hacerse en el país;

²⁰ Gastos superiores a los 4 millones de USD anuales.

²¹ Gastos superiores a los 4 millones de USD anuales.

²² Por ejemplo, una cantidad inferior a 1,5 millones de USD.

²³ Por ejemplo, una cantidad de hasta 2,5 millones de USD.

²⁴ Por ejemplo: las superiores a 3 millones de USD por año de gasto.

- b) las operaciones de emergencia continuas y recurrentes en situaciones que no son de conflicto pueden integrarse y gestionarse plenamente junto con las operaciones de desarrollo bajo la autoridad del Representante de la FAO;
- c) las plagas y enfermedades transfronterizas deberían estar por regla general sometidas a una gestión central, al igual que algunas otras excepciones como las necesidades de inversión para la rehabilitación gestionadas por TCI;
- d) las pequeñas intervenciones aisladas²² en Asia (excepto Asia central) y América Latina y el Caribe podrían gestionarse generalmente, bien a través de la oficina en el país o a través de la oficina regional;
- e) las intervenciones de emergencia de pequeña y mediana entidad²³ en los países que se ocupan de programas de desarrollo importantes²⁴ podrían quedar enteramente a cargo de la oficina nacional;
- f) se podrían continuar manejando operaciones de emergencia de forma centralizada o en las Oficinas Regionales pensando en el establecimiento de una capacidad operativa destacada de TCE con un responsable presupuestario en:
 - i) las Oficinas Regionales para Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe;
 - ii) el nodo técnico subregional para el África meridional y posiblemente también el nodo para el África oriental y los Grandes Lagos, que trabajaría también para Somalia.

IV. El apoyo técnico a las operaciones de emergencia

4.1 Las cuestiones operativas

Gráfico 1: Concentración de la aportación técnica de la FAO en las emergencias (◆ concentración importante; ◆ aportación significativa)						
	Sequías	Inundaciones, huracanes, etc.	Terremotos	Después de conflictos y reasentamiento	Plagas epidémicas de las plantas	Enfermedades epidémicas de los animales
Evaluación de las necesidades	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Estrategia de respuesta	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Sustitución de semillas	◆	◆	◆	◆	◆	
Sustitución de ganado/forraje	◆	◆	◆	◆		◆
Sustitución de herramientas y equipo	◆	◆	◆	◆		
Suministro de fertilizantes	◆	◆	◆	◆	◆	
Regadíos pequeños	◆	◆	◆	◆		
Rehabilitación de regadíos		◆	◆	◆		
Rehabilitación de tierras y cuencas hidrográficas	◆	◆				
Sustitución de embarcaciones, artes de pesca		◆		◆		
Rehabilitación de infraestructuras agrícolas y pesqueras		◆	◆	◆		
Rehabilitación de bosques costeros		◆				
Medidas sanitarias de la ganadería	◆	◆		◆		◆
Gestión/medidas de control de las plagas vegetales					◆	

Contexto

86. La FAO es un organismo técnico y la ventaja comparativa que aporta a las emergencias es la pertinencia de su respuesta técnica. Esta respuesta técnica alcanza a los tres pilares de la gestión del riesgo de catástrofes: preparación, prevención y mitigación; respuesta; transición hacia la rehabilitación y el desarrollo. Por tanto, la respuesta técnica debe integrarse a lo largo de una

continuidad sin sobresaltos. Es evidente que el apoyo y los insumos técnicos requerirán más y no menos orientación, a medida que la función de la FAO en las emergencias pasa a ser de planificación, coordinación, experimentación, solución de deficiencias y apoyo técnico a las autoridades nacionales y las ONG, y a otros donantes.

87. Existe una tensión inherente en cada fase de una emergencia entre la garantía de la mejor técnica de una respuesta y su oportunidad y eficiencia de costo. Esta tensión se refleja hasta cierto punto en la visión del personal técnico y de operaciones, que tal vez ponga de relieve los dos aspectos de la gama, pero ha resultado alentador observar que, incluso durante el presente estudio, la comprensión de las preocupaciones legítimas de cada uno y las relaciones de trabajo han mejorado considerablemente.

88. El apoyo técnico para la respuesta de emergencia de la FAO está distribuido por toda la Organización, pero la naturaleza de las emergencias, reforzada por el corto plazo de gran parte de la financiación, ha tendido a concentrar la labor en algunas esferas técnicas. En el Gráfico 1 se resumen las esferas de concentración principales.

Aportación técnica a la programación, la planificación y el examen para las respuestas de emergencia de la FAO

89. Según se expuso anteriormente, las emergencias no son tan imprevistas como se plantea a menudo y muchas operaciones son de gran duración. La planificación y la programación es una esfera prioritaria en los resultados de la Organización dentro del Objetivo estratégico I (Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas) y existe un amplio consenso entre el personal técnico y de emergencias en el sentido de que las fases de planificación y programación del ciclo de las emergencias son aquellas en las cuales una aportación normativa técnica puede desempeñar la función más útil.

90. En una emergencia repentina que requiera una respuesta interdisciplinaria, TCE, con el apoyo ocasional de la División del Centro de Inversiones (TCI), asumirá el liderazgo en la concepción del programa inmediato. Cuando se produce una emergencia es necesario dar estos pasos muy rápidamente para integrarlos en el llamamiento consolidado de las Naciones Unidas. La TCE tratará de incluir las que parecen disciplinas técnicas pertinentes en este aspecto, en la medida en que se encuentren disponibles en tiempo útil y haya financiación disponible, pero no existe un procedimiento oficial de autorización por parte de las unidades técnicas.

91. Algunos productos normativos de las divisiones técnicas se han concebido en apoyo de los procesos de planificación y ejecución. Además de los sistemas de alerta temprana y vigilancia existentes para la seguridad alimentaria, la langosta del desierto y las enfermedades del ganado, existen diferentes directrices entre las que cabe citar la mejora de la planificación en las compras de fertilizantes y plaguicidas, las herramientas y la nutrición. El programa de diagnóstico rápido de catástrofes agrícolas (RADAR), referente a la metodología de la agricultura, combina información derivada de catástrofes del pasado con datos de la teledetección a fin de mejorar la anticipación de la información sobre los efectos de los peligros naturales y apoyar la planificación de medidas en el curso de una catástrofe e inmediatamente después de la misma, y las Directrices y normas de emergencia para el sector ganadero constituyen un ejemplo de instrumento de ayuda a la decisión que abarca las intervenciones en la ganadería (a corto, medio y largo plazo) para todas las categorías de emergencias. Sin embargo, las directrices no tienen una cobertura exhaustiva y el sitio de Internet dentro del de TCE podría resultar más fácil de localizar. Además, algunas de las directrices existentes no se encuentran en el sitio.

92. Sin embargo, con las importantes excepciones de la labor en las plagas vegetales epidémicas (incluidas las langostas) y las enfermedades epidémicas de los animales, la aportación técnica a la planificación ha presentado una tendencia al abandono. Cuando se produce una emergencia, los fondos para la participación de personal técnico siguen siendo escasos (véase lo dicho anteriormente sobre la planificación y la importancia de SFERA). Si bien la situación ha mejorado considerablemente, las unidades técnicas no han estado bien organizadas para responder

a las emergencias en apoyo de TCE, ya que tienen muchas peticiones de intervención y las exigencias de un sistema de gestión basado en resultados (GBR) podrían, paradójicamente, dificultarles mayormente la respuesta a peticiones de aportaciones no planificadas. Esto podría conllevar que el sistema de GBR exija que se indiquen las prioridades y qué actividades se retrasarían en caso de que una prioridad mayor, como las emergencias, requiera aportes adicionales.

Riesgos técnicos

93. El mayor riesgo que afronta la FAO en cualquier intervención es el de no resultar plenamente pertinente para las necesidades, lo que abunda en lo dicho anteriormente sobre la programación, la planificación y el examen.

94. Además de la importancia estratégica de los aportes técnicos para la optimización de los resultados de proyectos, el aporte técnico puede en ocasiones resultar esencial para asegurar que la intervención de emergencia no perjudique en ningún modo a la recuperación sostenible de los medios de vida. Los insumos, que permiten incrementar la intensidad de la pesca y que van de las redes a las embarcaciones y a los motores, pueden tal vez contribuir al agotamiento de la población de peces. La repoblación de ganado o el suministro a corto plazo de piensos puede contribuir a un mayor deterioro de los pastos y a una mayor vulnerabilidad ante las catástrofes naturales. Los plaguicidas pueden resultar inmediatamente mortales para los humanos, además de constituir un riesgo de salud a más largo plazo. Al menos en teoría, los riesgos técnicos podrían extenderse a la responsabilidad de la FAO y darían lugar ciertamente a una mala reputación. Por ejemplo, las embarcaciones mal diseñadas pueden dar lugar a ahogamientos.

95. Todos estos son riesgos técnicos que la FAO conoce bien, pero un campo que, en ocasiones, parece ignorarse es la repercusión de las intervenciones de emergencia en la capacidad institucional nacional para los suministros de insumos, la comercialización y las finanzas. Ha habido elementos de atención: por ejemplo, se han organizado ferias comerciales de insumos en África y se ha planteado el apoyo a los constructores locales de embarcaciones en Asia, pero la cuestión no se ha abordado globalmente. Asimismo, las cuestiones del uso de la tierra y del reasentamiento quizás no han recibido la atención que merecen²⁵.

La optimización de la capacidad técnica existente

96. Si bien la situación resultó difícil de documentar, parece que algunas unidades técnicas utilizan de forma limitada personal descentralizado para las emergencias. La línea de notificación de este personal se encuentra ahora descentralizada, pero deberían resultar el primer recurso para el apoyo técnico en las emergencias, como ocurre con la labor de desarrollo. El Comité del Programa de Campo interno de la FAO también ha elaborado una política y metas para la externalización a instituciones nacionales (en calidad de asociados reconocidos) para las categorías de apoyo técnico que no exigen los conocimientos del personal de la FAO.

97. De los 588 funcionarios que trabajan en emergencias y respondieron al cuestionario de evaluación, el 34 % tenía experiencia en agronomía y el 22 % en ganadería (principalmente sanidad animal, lo que refleja la importancia de la respuesta ante la IAAP cuando se envió el cuestionario). Otros tenían conocimientos de pesca, actividades forestales, agroindustria y ordenación de la tierra, así como de seguridad alimentaria. Aunque el grado de conocimientos es, naturalmente, muy variable, está claro que muchos funcionarios de TCE son expertos en agronomía y sanidad animal en número mucho mayor que el personal de las unidades técnicas centralizadas y descentralizadas de esas disciplinas. La TCE está ultimando un fichero en forma de base de datos que documente los conocimientos existentes.

²⁵ Por ejemplo: el uso de las tierras costeras con riesgo de inundación y la devolución al uso convencional de la tierra sometida a desertificación.

98. Mientras que el personal de sanidad animal dedicado específicamente a la IAAP está plenamente integrado en la campaña de la IAAP, cuya gestión central está a cargo del Servicio de Sanidad Animal, esto no es lo que sucede en el caso de otros especialistas técnicos cuyos vínculos con las unidades técnicas son, en general, débiles, si bien pueden haber desarrollado algunos contactos personales.

Clarificación de las líneas de comunicación, responsabilidad y de las autorizaciones

99. En una respuesta en curso ante una emergencia se contrata personal técnico para satisfacer las necesidades. Las cuestiones generales que se plantean con la contratación de tales recursos humanos se abordan en la parte referida a las prácticas de recursos humanos más adelante. La mayor parte de las decisiones durante una respuesta de emergencia la adopta de hecho este personal contratado.

100. **Comunicación:** en este momento las líneas de comunicación para las aportaciones técnicas en las emergencias no están normalizadas y varían entre las muy informales basadas en contactos personales y las estrictamente jerárquicas a través de directores de división, etc., hasta sistemas de puntos de contacto, que tal vez no siempre resulten bien conocidos. Todas estas líneas de comunicación y apoyo tienen sus ventajas. Alguien que se conoce puede ser muy receptivo pero tal vez no la persona más cualificada o incluso capacitada para responder sobre la cuestión. La comunicación a través de la jerarquía probablemente asegurará que hay una respuesta, pero esta puede ser lenta y burocrática o podría garantizar rápidamente la respuesta por parte de la persona más adecuada. Los puntos de contacto pueden encontrarse en situación demasiado subalterna o estar ausentes, lo que da lugar a la desarticulación de las comunicaciones. Por otro lado, tal vez tengan una comprensión plena y asuman la responsabilidad ante las emergencias en sus unidades técnicas.

101. **Las autorizaciones técnicas** constituyen un elemento importante del modelo de actividad de la FAO y en ocasiones son objeto de crítica por contribuir a la lentitud de la respuesta sin añadir un valor equivalente. Excepto cuando las unidades técnicas realizan una delegación específica, el punto central es la unidad técnica de la Sede. La autorización técnica existe en todos los campos excepto el planteamiento general de los programas, lo que es muy importante, y procede en los siguientes casos:

- a) los documentos de proyecto individuales que se incorporan a un programa y cuyo contenido técnico se autoriza;
- b) la compra de insumos agrícolas, ganaderos, pesqueros y forestales;
- c) la contratación de recursos humanos técnicos (funcionarios, consultores, etc.);
- d) todos los informes técnicos.

102. Una de las cuestiones planteadas en relación con las autorizaciones técnicas ha sido la del reparto de responsabilidades. Si se adopta una decisión técnica muy inadecuada o incluso perjudicial, ¿quién es realmente responsable? Parece que en algunas unidades técnicas (por ejemplo, AGS (piezas importantes de maquinaria y equipo), NRL (riego) y FI (embarcaciones)) se ha interpretado que el Director de División era el responsable último de todas las decisiones, especialmente en lo tocante a las autorizaciones de compras y contratos.

103. Otra cuestión es la posibilidad de que el personal no funcionario asuma responsabilidades técnicas oficiales en nombre de la FAO.

4.2 Conclusiones y recomendaciones para el apoyo técnico

104. **Recomendación 4.1:** En las emergencias no solo se exige que la FAO tenga altos niveles técnicos para su propio trabajo, sino que proporcione liderazgo y ejemplo para otros actores en sus intervenciones. Hay posibilidades de mejorar la planificación y la programación, y el contenido técnico de este elemento es esencial para la propia respuesta de la FAO y para los sectores agrícola, forestal y pesquero en su conjunto (para los cuales la FAO encabeza el grupo de emergencia de las Naciones Unidas). Es difícil que haya un proceso oficial de autorización técnica para el aporte inicial de la FAO a un llamamiento consolidado de las Naciones Unidas en el tiempo limitado disponible de unos 10 días, pero **debería darse la oportunidad de formular comentarios en unos plazos muy estrictos al llamamiento inicial y de realizar una aportación técnica plena y la autorización del documento de programa elaborado, así como en llamamientos posteriores.** Esto servirá para reforzar la estrategia y obviar la necesidad de autorizaciones individuales de los documentos de proyecto que correspondan al programa (véase más adelante).

105. **Recomendación 4.2:** Es necesario reconocer la capacidad técnica en el seno de TCE y hacer un uso responsable de la misma. Las unidades técnicas deberían evaluar las capacidades del personal de TCE y:

- a) deberían incluirlas en sus redes o comunidades técnicas respectivas como ocurre con el personal descentralizado;
- b) deberían facilitarles términos de referencia que comprendan funciones específicas de apoyo técnico y autorización con una línea de responsabilidad clara para el contenido técnico en beneficio de la unidad técnica. De esta manera se reducirá la demanda de tiempo del limitadísimo efectivo de personal técnico de cualquier disciplina en la Sede y las oficinas descentralizadas y también el efecto de palanca para la Administración de TCE con el fin de abordar rápidamente el apoyo técnico urgente o las peticiones de autorización.

106. **Recomendación 4.3:** Además de los puntos de contacto señalados para las emergencias, **es preciso proporcionar capacitación a otros funcionarios técnicos designados para responder y trabajar en las emergencias, en caso de necesidad, y se deben hacer las previsiones oportunas en sus planes de trabajo.**

107. **Recomendación 4.4:** **Es necesario realizar un examen interdisciplinar de la necesidad de directrices y bases de datos técnicas** y TCE debe dar prioridad a financiar su elaboración (véase la recomendación del Capítulo II de elaboración de una estrategia global de intervención para cada categoría de emergencia, basada en listas de comprobación por materias).

108. **Recomendación 4.5: Mejorar la comunicación y la eficiencia operativa en el apoyo técnico.** Es necesario especificar los requisitos para ello y entre ellos pueden citarse:

- a) la claridad de las líneas de comunicación y de la responsabilidad;
- b) la definición de líneas de comunicación de reemplazo;
- c) si no se recibe una respuesta técnica en un plazo determinado y realista, el personal que tenga responsabilidad operativa actuará con el fin de evitar retrasos inaceptables, incluyendo la compra y la contratación;
- d) para todas las categorías de compras y contratos, se elaboran criterios y listas de comprobación para el momento en que sea necesario remitir una decisión a instancias superiores y para cuando pueda tomarla personal cuya responsabilidad técnica se haya autorizado. necesidad de que el Manual de la FAO defina también la responsabilidad técnica;

- e) necesidad de que los contratos del personal según acuerdos de servicios especifiquen claramente, en su caso, sus responsabilidades técnicas y competencias en nombre de la Organización.

109. **Recomendación 4.6: Es necesario pasar de la prioridad en la autorización de transacciones individuales al apoyo a los programas**, lo que dará como resultado el incremento de la eficacia y la reducción de los riesgos técnicos. El personal técnico sobre el terreno tiene familiaridad con la situación local. A menudo los responsables de la autorización carecen de esa familiaridad y:

- a) la mejora del apoyo a la planificación y el ajuste globales seguidos por la autorización de los documentos de programa debería posibilitar la eliminación de la necesidad de autorización de documentos individuales de proyecto cuando estos correspondan enteramente al programa;
- b) las especificaciones de insumos agrícolas, pesqueros y forestales, incluyendo las cantidades, podrían recibir autorizaciones previas y, en algunos casos, como las herramientas sencillas, las semillas y las artes de pesca, podrían confiarse enteramente a quienes se encuentren sobre el terreno, siempre que sigan unas directrices que es necesario elaborar y difundir; la División de Producción y Protección Vegetal (AGP) también está dispuesta a ampliar este principio a determinadas categorías de plaguicidas;
- c) la contratación de personal local ya se decide de hecho en gran medida a nivel local y esto tiene todo el sentido, pero es necesario regularizarlo.
- d) Las condiciones previas para este cambio de prioridad exigen lo siguiente:
 - i) **clarificación de responsabilidades.** En la situación actual sucede que una persona con alguna formación técnica sobre el terreno formula una recomendación. Un funcionario técnico de la Sede o de una oficina descentralizada que puede o no conocer la situación local suele aprobar la recomendación y la transmite a un Director de la División para la firma. Este proceso diluye mucho la responsabilidad. Para muchos tipos de transacción la persona sobre el terreno podría haber tenido la responsabilidad técnica plena con el apoyo y los parámetros anteriormente mencionados;
 - ii) **es necesario que el apoyo técnico se haga más sistemático durante una intervención de emergencia.** Para las emergencias importantes en curso, a las que corresponde la mayor parte de la financiación, se debería iniciar una misión anual de examen técnico de la respuesta global (dicha misión no excluiría la realización de misiones técnicas individuales, pero aseguraría un examen anual sistemático, exhaustivo e integrado);
 - iii) **en el sistema de gestión basada en resultados (PIRES-Plan a plazo medio)** se podrían señalar con utilidad no solo los productos que deban generar los programas técnicos, sino su prioridad en relación con las necesidades para las emergencias imprevistas que podrían resultar preferentes para la asignación de tiempo de trabajo técnico.

V. El apoyo de los sistemas y datos informatizados (TI) en las operaciones de emergencia

(Para ampliar la información sobre este Capítulo, sírvase consultar un Anexo separado disponible en su totalidad en el sitio de Internet sobre la Evaluación de la FAO)

5.1 Resumen de los sistemas existentes

110. La FAO dispone de una serie de sistemas informatizados para respaldar sus actividades, incluidas las emergencias, y no existen sistemas específicos para las operaciones de emergencia. A diferencia de otras organizaciones operacionales de las Naciones Unidas, estos sistemas no están bien integrados²⁶. En resumen:

- a) **Oracle Financials** es la plataforma del sistema contable financiero. Está disponible en línea para la introducción directa de datos en la Sede y en las oficinas regionales; se utiliza para anotar la mayor parte de las operaciones financieras, aunque no todas, y para el mantenimiento de las cuentas de la Organización. Los usuarios de Oracle en todo el mundo pueden consultar gran parte de la información a través del depósito de datos y el Sistema FPMIS. Como parte del proyecto encaminado al pleno cumplimiento por parte de la FAO de las NICSP para 2012 (en adelante, el proyecto NICSP), se ha previsto mejorar las funcionalidades del sistema y actualizar las políticas, los procedimientos y los métodos de trabajo;
- b) el Sistema **FAS** se utiliza en las representaciones de la FAO y en las oficinas subregionales para introducir información financiera sobre gastos en Oracle Financials. Su única y mayor deficiencia actual es que no puede anotarse el pasivo (los compromisos), solo los gastos reales. Este sistema se viene mejorando como parte del proyecto NICSP; se prevé su plena aplicación para 2012;
- c) el Sistema **ATLAS** se utiliza para la tramitación de los viajes. Está disponible en línea para la introducción directa de datos en la Sede y en las oficinas regionales, y se comunica, con algunos problemas, con Oracle Financials, que incluye el registro puntual de los compromisos y los gastos finales en Oracle. Su actualización (el proyecto de sustitución del sistema de viajes) se llevará a cabo en dos fases: la primera comenzará en junio de 2011 con la creación de un producto para esta fase; la segunda, que comprende la integración y sustitución del sistema FAS y, de ese modo, el cumplimiento de las NICSP, habrá de diseñarse y llevarse a cabo a partir de julio de 2011, con miras a que la nueva versión entre en funcionamiento en junio de 2012;
- d) el **FPMIS** es un sistema a medida concebido para introducir de forma centralizada información descriptiva, esto es, informes y documentos de proyectos, y para incluir las características y los atributos de los proyectos que de otro modo no figurarían en el sistema financiero; estos datos serán utilizados para seleccionar proyectos, o grupos de proyectos, y presentar informes al respecto empleando el depósito de datos que contiene la información de Oracle Financials, etc. No obstante, siempre hay una determinada cantidad de asientos paralelos entre FPMIS y Oracle Financials. Se añaden de forma constante nuevas funcionalidades a este sistema en respuesta a las solicitudes de los usuarios de mejoras a este respecto. El Sistema FPMIS puede consultarse desde cualquier parte del mundo si bien determinados informes pueden generarse únicamente por la oficina del FPMIS y algunas funcionalidades, incluidas aquéllas cuyo desarrollo no se ha finalizado, tienen acceso restringido;
- e) la **Red de información sobre las Oficinas en los países (COIN)** se ha concebido principalmente para suministrar información resumida sobre las distintas oficinas

²⁶ Por ejemplo, el UNICEF, el PNUD o la OIT.

en los países y para proporcionar acceso a datos clave que necesiten tales como los tipos de cambio vigentes en las Naciones Unidas. Se han incluido gradualmente algunas funcionalidades financieras, que incluyen la visualización de los inventarios de las oficinas en los países (y no las existencias del Programa de Campo); la introducción de órdenes de compras exteriores (OCE) (que se incorporan en el momento presente en Oracle por medio de una operación manual) y órdenes de compras locales (OCL) (aunque no se establece un enlace al FAS para los pagos); la gestión del presupuesto de seguridad de las Representaciones de la FAO. No es obligatorio utilizar las funciones de OCE y OCL, por lo que no todas las oficinas las usan;

- f) el **Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES)** se concibió inicialmente para respaldar las actividades con cargo al Presupuesto Ordinario de la Organización, que incluyen la planificación basada en los resultados y la presentación de informes. Con la adopción del nuevo Marco Estratégico basado en los resultados y el Plan a plazo medio (en el que se prevé la gestión consolidada de todas las fuentes de financiación), se viene mejorando PIREs; además, es probable que se incluyan al final aspectos de la planificación basada en los resultados y la presentación de informes con arreglo no sólo a los objetivos estratégicos de la Organización sino también a los objetivos concretos de proyectos y países. PIREs se comunica mediante interfaz con los sistemas financieros a través del depósito de datos, pero es un sistema separado. Actualmente, las Representaciones de la FAO y otras oficinas exteriores no pueden utilizar este sistema para introducir datos;
- g) el **Sistema de gestión de los recursos humanos (SGRH)**: Este sistema está en una plataforma de Oracle y tiene la nómina como base. Incorpora datos cuantificables y no cuantificables de recursos humanos. Las funciones de visualización de la gestión de vacaciones y nóminas del SGRH se pusieron a disposición de todas las oficinas exteriores conectadas a la red de amplio alcance en el período comprendido entre 2007 y 2009. No todas las oficinas las utilizan, por lo que los propietarios del sistema expresaron la necesidad de intentar obtener más información acerca de las razones para ello. Se adujo que el problema se debía en parte a la conectividad y, en parte, a la falta de capacitación de los usuarios;
- h) el **depósito de datos**: El depósito de datos permite copiar y reunir información (tanto financiera como de otra índole, pero no documentos) de los sistemas anteriormente mencionados con objeto de elaborar informes con los datos de las distintas fuentes. La información incluida en el depósito de datos y el contenido exacto de los informes se determina por su programación y diseño específico. La información que figura en el depósito de datos no significa que está plenamente integrada con otros datos del mismo o que puede consultarse desde cualquier sistema que tenga acceso a él. En el momento presente la Organización está realizando la actualización a *Oracle Business Intelligence Discoverer* que debería facilitar el proceso de interrogar al depósito de datos y crear aplicaciones sencillas que recopilen datos de una forma integrada;
- i) Los **sistemas de inventarios**: El AFSP está desarrollando actualmente una aplicación de inventarios.
- j) la **aplicación de inteligencia de negocios para las compras**: Se ha creado una aplicación de inteligencia de negocios para las compras que se hará migrar a la aplicación normalizada de la FAO (Oracle Discoverer);
- k) los **sistemas paralelos**: Los sistemas existentes presentan dos grandes deficiencias: no se dispone de un mecanismo para anotar los compromisos a diferencia de los gastos con cargo a la dotación presupuestaria en el plano nacional (en los sistemas figuran únicamente los compromisos con cargo a la dotación presupuestaria de la Sede y las oficinas regionales); existen escasos sistemas de planificación y supervisión de proyectos o programas fáciles de usar. Esta situación conduce al mantenimiento de gran número de hojas de cálculo paralelas tanto en los países

como en la TCE incluso para garantizar incluso la gestión básica de los presupuestos. Estos sistemas no son en absoluto uniformes, pero sin ellos la Organización no podría controlar los presupuestos ni los gastos. La evaluación determinó que un 20 % aproximadamente del tiempo de los oficiales de operaciones de la TCE en la Sede se empleaba en el mantenimiento de datos de estos sistemas; además, en las oficinas exteriores también se empleaba abundante tiempo a este respecto, pero se desconoce cuánto.

5.2 Algunas cuestiones importantes

111. Las deficiencias de los sistemas actuales de TI afectan a las operaciones de emergencia. En concreto:

- a) las funcionalidades de planificación son inadecuadas para establecer un vínculo entre los insumos, las actividades, los productos y los objetivos, así como para asignar o reservar recursos;
- b) la perspectiva general y de programas: Por medio de procesos laboriosos pueden agregarse datos en sentido ascendente en el plano de los programas, pero hay limitaciones para trabajar en sentido inverso (del programa al proyecto). De modo similar, la información general sobre planes de compra, bienes recibidos y servicios prestados, recursos humanos y obligaciones locales es limitada, lo cual concita dificultades tanto de gestión como de planificación;
- c) la ejecución y la gestión: La funcionalidad de apoyo a adquisiciones, viajes, recursos humanos y la supervisión del presupuesto en las oficinas descentralizadas²⁷ está escasamente integrada; además, la supervisión del presupuesto requiere sistemas paralelos para reunir los datos más recientes de gastos (algunos de los cuales no figuran todavía en Oracle) en la Sede y sobre el terreno y todas las obligaciones y los planes. No hay una visualización de los proyectos basada en las actividades (por oposición a una visualización financiera de la línea presupuestaria);
- d) la presentación de informes: Existen algunas lagunas en la presentación de informes por categorías de gastos de donantes y en monedas distintas del dólar que requieren sistemas paralelos y un trabajo manual tanto en la Sede como en las oficinas descentralizadas;
- e) la conectividad de las redes a los sistemas y, por tanto, la capacidad para utilizar las funcionalidades de los sistemas varía de un lugar a otro, así como las competencias del personal de oficina;
- f) lo que es más importante, habida cuenta de la fragmentación de responsabilidades en cuanto al diseño y la aplicación de sistemas futuros, probablemente ninguna unidad responsable puede garantizar por sí sola la coherencia y la integración de los sistemas sobre el terreno.

112. Muchas de estas cuestiones se reconocen ampliamente, por lo que vienen introduciéndose cambios en los sistemas para abordar algunas de ellas, que se analizan a continuación. No obstante, no está claro que las diversas iniciativas satisfagan las necesidades generales de la Organización o que se hayan planificado y ejecutado con miras a encontrar una solución para todos los usuarios, es decir, unos sistemas mejor integrados y menos fragmentados. Además, es evidente que no se ha establecido el marco institucional necesario de gestión y planificación de los sistemas de TI, que conduciría a una solución más duradera a este respecto. Por consiguiente, en el documento del proyecto de sustitución del FAS se señala que “en el momento presente se ha determinado un problema, esto es, la falta de una visión y una estrategia

²⁷ A los efectos del presente documento, por “oficinas descentralizadas” se entienden las oficinas subregionales, las oficinas de las Representaciones de la FAO, las oficinas de enlace y las oficinas de los proyectos. La Sede, las oficinas regionales y el Centro de Servicios Compartidos (CSC) quedan excluidos puesto que las operaciones efectuadas en estos lugares se registran directamente en Oracle.

institucionales sobre los sistemas administrativos de la FAO. Una esfera en la que esto es evidente es en las oficinas descentralizadas que actualmente utilizan tres aplicaciones creadas para la Organización para la gestión diaria de operaciones (COIN, FPMIS y FAS), todas ellas disponen de un componente para la introducción de datos. La falta de una estrategia puede redundar en solapamientos y en la duplicación de esfuerzos.”

Las TI y la planificación y la gestión de programas

113. Como se ha señalado en otro epígrafe de esta evaluación, las operaciones de emergencia se planifican y gestionan como programas, y debería procederse aún más en esta línea en el futuro con respecto al momento actual. Los fundamentos de estos programas residen en proyectos financiados por los distintos donantes para diferentes períodos de tiempo y finalidades.

114. En el momento presente, pueden analizarse los proyectos de forma relativamente fácil en los siguientes modos:

- a) gastos por línea presupuestaria;
- b) gastos por unidad orgánica: se muestra la unidad (una oficina en el país o en la Sede o una oficina regional) que efectúa el gasto, pero no se proporciona ayuda al analizar en qué país estaba previsto un determinado gasto o si ese gasto se efectuó fuera del país en cuestión;
- c) por medio de la creación de cuentas secundarias de proyectos, pueden analizarse los gastos en función de las categorías para las que se han establecido. Puesto que el establecimiento de cuentas secundarias es un proceso relativamente laborioso, normalmente se lleva a cabo sólo para determinar los gastos por donante en proyectos de donantes múltiples o para determinar los gastos por país en proyectos regionales. Si bien es posible crear cuentas secundarias para cualquier número de subdivisiones, esto supondría una excesiva fragmentación del presupuesto y la gestión sería innecesariamente compleja. Puesto que la creación de estas cuentas secundarias requiere tener acceso a los segmentos de cuentas actualizadas del libro mayor, la AFF no permite a las unidades operativas establecer dichas cuentas. Esto simplificaría el proceso como herramienta de gestión, pero no eliminaría la fragmentación.

115. Pueden crearse grupos de proyectos utilizando FPMIS. Este Sistema dispone de una funcionalidad que permite la determinación de cualquier subconjunto de proyectos mediante la opción “agrupación de proyectos” a partir de identificadores o códigos. Esta función no se conoce bien sobre el terreno, aunque podría utilizarse como herramienta para la presentación de informes²⁸.

116. Para todo tipo de compras, que incluye el personal no funcionario, realizadas directamente por medio de Oracle (y no FAS en las oficinas descentralizadas) hay un campo de texto en las órdenes de adquisición y pago que permite añadir descriptores. Éstas pueden visualizarse en la lista de operaciones y puede imprimirse desde el depósito de datos, así como sobre el terreno (si se sabe cómo hacerlo y se dispone de un acceso a Internet adecuado). De todos modos, para utilizar esta información de texto ha de cumplimentarse manualmente.

117. Los datos no cuantificables como los documentos de los proyectos o los marcos lógicos se introducen en FPMIS meramente como depósito de documentos. Hasta la fecha, no ha habido una base de datos operativa (o un sistema de inteligencia de negocios) de apoyo a los sistemas para elaborar, adaptar y supervisar la planificación basada en los resultados; para hacer un seguimiento o ajustes de programas o para presentar informes. La estructura del Sistema FPMIS u Oracle Financials, entre otros, se basada en proyectos y no se prestan fácilmente a la planificación

²⁸ Para utilizar esta función debe añadirse un atributo para cada proyecto con el visto bueno del administrador de FPMIS.

en sentido descendente desde el nivel de los programas (a diferencia de lo que sucede en sentido ascendente). La disponibilidad de presupuesto puede determinarse para un programa agregando componentes (proyectos) pero los requisitos específicos tales como los insumos totales de agrónomos o la demanda total de fertilizantes para el programa y los fondos disponibles no pueden determinarse de este modo.

118. No es fácil asociar insumos con actividades específicas o productos en un proyecto a diferencia de lo que ocurre con las líneas presupuestarias. En muchos casos habrá planes hasta el nivel de productos con los correspondientes presupuestos, obligaciones y gastos mantenidos en sistemas paralelos en el país y en la TCE, pero estos no ascienden al nivel de los objetivos y no pueden reunirse más que mediante procesos manuales.

119. Está previsto aplicar el marco de PIRES basado en los resultados al Marco Estratégico y el Plan a plazo medio en las oficinas en los países para finales de 2010. Ya se ha establecido la correlación entre los proyectos y el Marco Estratégico y el Plan a plazo medio pero, por ahora, únicamente a efectos de la planificación y la presentación de informes en la Organización con arreglo al Marco Estratégico. No se satisfacen las necesidades de los proyectos y programas de campo con respecto a la introducción de datos hasta niveles superiores de objetivos nacionales, objetivos de emergencias humanitarias para el país o el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). El jefe del equipo de FPMIS señaló que esas funcionalidades de supervisión y planificación basadas en las actividades estarían disponibles para enero de 2010, lo cual debería facilitar tanto la planificación como la supervisión entre proyectos en los programas y respaldar la supervisión y planificación de los marcos lógicos, y que se establecería un vínculo a PIRES. Estas cuestiones no están contempladas en el proyecto NICSP y, como con otras aplicaciones creadas en FPMIS, no está claro hasta qué punto será necesario introducir datos por duplicado y lo sencillo que será presentar informes.

Las TI y los créditos presupuestarios para las oficinas exteriores

120. Los oficiales de proyectos de la TCE conceden créditos presupuestarios a las oficinas exteriores para hacer frente a los gastos. Varios de estos créditos se asignan normalmente al mismo proyecto y son acumulables. Las opiniones difieren en cuanto a la utilidad práctica de hacer un seguimiento de los gastos con respecto a los diferentes créditos presupuestarios de las oficinas exteriores; esta funcionalidad parece ser innecesaria. La cuantía acumulada total de esos créditos presupuestarios para un proyecto puede consultarse en el depósito de datos; puede hacerse también un seguimiento de los gastos por rubro presupuestario con respecto a la cuantía acumulada total de esos créditos presupuestarios, pero no los compromisos o los gastos de cada crédito. Las funcionalidades del Sistema FPMIS, que utilizan algunos oficiales de operaciones de la TCE, permiten lo siguiente:

- a) notificar los créditos presupuestarios recaudados en la Sede que han de enviarse a las oficinas exteriores por medio de un documento de Word o una hoja de cálculo de Excel, si bien la mayor parte de los funcionarios prefiere enviar un correo electrónico ordinario; la Sede y las oficinas mantienen sistemas paralelos de seguimiento;
- b) hacer un seguimiento de las obligaciones, pero esto requiere la introducción de datos por duplicado, por lo que nuevamente parece que la mayor parte de los funcionarios tanto en la Sede como sobre el terreno tienden a preferir los sistemas paralelos;
- c) hacer un seguimiento de los gastos con respecto a los distintos créditos presupuestarios de las oficinas exteriores (esta nueva aplicación no está todavía disponible).

Las TI y la presentación de informes de los donantes

121. **Presentación de informes para la Comisión de la Unión Europea (UE):** La UE exige que los informes sobre gastos y presupuestos se presenten en euros (y no en la moneda funcional

de la FAO, que es el dólar USD) con los correspondientes códigos de gastos de la UE (que no son los que se utilizan en los sistemas de contabilidad de la FAO). En cuanto a los proyectos en curso, esto suponía establecer de forma manual la correlación entre las categorías de gastos de la FAO y las categorías correspondientes de la UE, y aplicar tipos de cambio no uniformes con respecto a la presentación de informes sobre los gastos en euros. Lamentablemente, debido a los diferentes requisitos de los distintos programas de la UE, este proceso no ha sido uniforme, por lo que los informes se elaboran manualmente. En el momento presente, para los proyectos de la UE, los responsables de presupuesto deben examinar de forma periódica todas las operaciones de proyectos y asignarlas a una categoría de gastos de la UE, o dividir las entre varias. Para ello, se utiliza un instrumento de Excel que resulta ser extremadamente laborioso.

122. El jefe del equipo de FPMIS señaló que se había encontrado una solución para los proyectos del Mecanismo alimentario de la UE en dos etapas: la primera, se viene ensayando y necesitará la aprobación de la AFF si ha de utilizarse para la presentación de informes oficiales sobre presupuestos²⁹. La segunda fase (vinculada a la funcionalidad de planificación del trabajo que se ha propuesto) debería finalizarse para 2010. La nueva funcionalidad de la primera fase permite la asignación previa de un subconjunto de códigos de gastos a cada operación (por ejemplo, los salarios del personal de categoría profesional de la FAO se asignarán previamente a los salarios locales de la UE o a los salarios internacionales de la UE; el responsable de presupuesto deberá seleccionar entre ambos con respecto a las operaciones pertinentes en lugar de un conjunto completo de códigos de la UE). La supervisión de las cuantías totales se calcula automáticamente demostrando que el desglose de los presupuestos de la UE y la FAO cuadra. Una de las personas interrogadas consideraba que esta herramienta reduciría el trabajo un 80 %, pero los responsables de presupuesto han de seguir examinando cada operación y asignarla a la categoría de gastos de los donantes. Es importante señalar que esta herramienta puede utilizarse para cualquier donante que requiera informes sobre las categorías de gastos distintas de las que se utilizan en la FAO y que esta funcionalidad es uniforme en los sistemas empleados en algunas organizaciones de las Naciones Unidas³⁰.

123. Los **Proyectos de donantes múltiples**: El informe del Comité de Finanzas sobre SFERA requiere un cálculo manual tal como proceden los responsables de la administración del Fondo en la TCE. Los distintos informes sobre los proyectos de donantes múltiples dirigidos a los donantes se elaboran por medio de las cuentas secundarias de proyectos, pero si no se procede de este modo para facilitar la gestión del programa durante su ejecución (véase la sección anterior en la que se abordan la fragmentación y los proyectos secundarios); la presentación de informes separados para los donantes requiere el establecimiento de una correlación entre las contribuciones y las líneas presupuestarias y de gastos. A este respecto, se ha informado de que actualmente existe una funcionalidad pertinente en FPMIS con objeto de hacer un seguimiento; puede accederse a esta funcionalidad sobre el terreno, aunque las oficinas exteriores y la TCE no parecen tener, en general, conocimiento de ello.

Las TI y las compras exteriores

124. En el momento presente, no se ha previsto la introducción de órdenes de compras en Oracle desde el terreno, ya que FAS no dispone de esta funcionalidad. Las OCE para adquisiciones internacionales se anotan manualmente en Oracle o a partir de los datos introducidos en COIN (en el caso de que una oficina descentralizada opte por utilizarlo). Los compromisos con respecto a los recursos humanos locales, las OCL y las cartas de acuerdo (que pueden ser sustanciales) se registran por lo general en hojas de cálculo por unidades de coordinación de las operaciones de emergencia, Representaciones de la FAO y a menudo también en la TCE por los oficiales de operaciones, lo cual supone una duplicación de esfuerzos y lleva tiempo. No obstante, es el único modo actualmente de mantener una visión de conjunto de las

²⁹ La AFF considera que es probable que no se alcance un acuerdo a este respecto.

³⁰ Como el UNICEF o la OIT.

obligaciones (e ilustra asimismo la duplicación de medidas entre la Sede y la oficina exterior). La nueva versión de FAS solucionará este problema, pero habrá que esperar hasta finales de 2012. En el entretanto, COIN dispone de una modalidad para introducir de forma electrónica OCE (en lugar de cumplimentar manualmente un formulario), pero aún así, estos datos han de introducirse manualmente en Budapest por el Centro de Servicios Compartidos (CSC), ya que los datos de COIN no quedan registrados en Oracle. Asimismo, se afirma que hay problemas con las pantallas en determinadas oficinas en los países. Esta aplicación de COIN se está perfeccionando actualmente y la administración de COIN señala que con ello se pretende crear una interfaz con Oracle pero la AFF afirma que esto no será posible. Se ha informado también de que FPMIS permite registrar las obligaciones pero esta función no parece conocerse en general y puesto que es un sistema paralelo, que no se comunica íntegramente mediante interfaz con Oracle, las personas prefieren mantener sus propias hojas de cálculo. La utilización de FPMIS comportaría que la información estaría disponible para todas las personas que la necesitaran.

Las TI y los viajes sobre el terreno

125. Todos los viajes internacionales se tramitan por medio de ATLAS en la Sede. Se suscitan algunas cuestiones sobre el tiempo que lleva registrar las obligaciones y gastos correspondientes en Oracle y, por tanto, la puntualidad con la que llega esta información al depósito de datos y a los responsables de presupuesto en la Sede y en las oficinas descentralizadas que quieran introducirla en sus sistemas paralelos. Además, no se facilita la utilización de ATLAS para viajes en el interior del país, que pueden ser sustanciales, o para tramitar directamente viajes internacionales relacionados con cuestiones locales desde las oficinas exteriores³¹.

Las TI y la gestión de los recursos humanos

126. En el período comprendido entre 2007 y 2009, las funciones para visualizar la gestión de las vacaciones y las nóminas del Sistema de gestión de los recursos humanos (SGRH), se utilizaron en todas las oficinas exteriores conectadas a la red de amplio alcance. Asimismo, la gestión de los puestos y las vacaciones y las funcionalidades relativas al desarrollo de los recursos humanos se aplicaron de forma progresiva en las oficinas regionales y en algunas oficinas subregionales. La mayor parte de datos se introducen en el CSC (Budapest). El SGRH no incluye personal no funcionario contratado sobre el terreno (con la excepción de las renovaciones después de un período inicial de 11 meses de servicio). El pago del personal no funcionario de contratación local se efectúa por medio de OCL y no está respaldado por ningún sistema, aparte de los pagos efectivos de FAS. Las obligaciones con respecto a esos recursos humanos no figuran por tanto en el sistema. Los funcionarios de proyectos de contratación nacional tampoco figuran en el Grupo Central de Nóminas si bien en el SGRH se registra determinada información a este respecto. La falta de una visión completa de conjunto de los recursos humanos con los que la Organización ha asumido compromisos contractuales es una cuestión clave. Está previsto corregir esta cuestión en un futuro próximo añadiendo las órdenes de compra referentes a los recursos humanos en el sistema SGRH, pero no está claro cuánta información proporcionará, salvo cifras, fechas y escalas de sueldos. En el entretanto, como sucede con los contratos de compras locales y las cartas de acuerdo, la Organización no lleva un registro central de obligaciones.

127. Los proyectos de campo, incluidas las unidades de coordinación de emergencias no tienen acceso alguno al SGRH. COIN proporciona un cierto acceso sin poder alterar los datos para visualizar los recursos humanos por unidad orgánica (pero no el personal no funcionario). Esta funcionalidad de COIN no puede utilizarse actualmente fuera de las Representaciones de la FAO y no proporciona información sobre el personal de proyectos. No existe ninguna base de datos que proporcione una visión íntegra de los recursos humanos, su ubicación o sus contratos en un momento dado. Estas limitaciones crean dificultades a la TCE a la hora de utilizar cualquier sistema de la Organización para planificar los recursos humanos. Por consiguiente, se viene

³¹ En ATLAS se tramita actualmente el 56 % (por gastos) de los viajes de la FAO, el saldo que se gestiona en las oficinas descentralizadas por medio de sistemas paralelos y se registra en FAS.

creando una base de datos en la que figuran los perfiles de competencias tanto de los funcionarios como del personal no funcionario.

El acceso a los sistemas de TI

128. La conectividad plantea cada vez menos problemas para las oficinas exteriores ubicadas en las capitales, aunque esta cuestión no se ha resuelto en modo alguno ya que numerosas oficinas disponen de una conexión inadecuada para utilizar el depósito de datos. Asimismo, no todos los usuarios tienen acceso a todas las aplicaciones de todos los sistemas. La Sede y las oficinas regionales tienen acceso pleno a Oracle Financials. Únicamente FAS transmite datos a Oracle y sólo en las Representaciones de la FAO, no en las oficinas de coordinación de servicios de emergencia. COIN no ha sido concebido para los recursos extrapresupuestarios, incluidas las emergencias. Los coordinadores de emergencias y su personal fuera de las oficinas de las Representaciones de la FAO tienen acceso al depósito de datos y a todos los sistemas, a excepción de FAS. Las unidades de emergencias ubicadas fuera de la Sede no tienen, por lo general, acceso para introducir datos en ninguno de los sistemas (en otro apartado de este estudio se plantean las siguientes cuestiones: si las cuentas de anticipos en efectivo para las emergencias deberían mantenerse siempre por el Representante de la FAO; si debería delegarse la responsabilidad financiera en las unidades de emergencias; a este respecto, se llega a la conclusión de que debería haber mucha más flexibilidad).

129. Al acceder a la información, las cuestiones sobre el permiso y la propiedad de los datos no guarda necesariamente relación con los sistemas informatizados. La AFF tiene, por ejemplo, acceso restringido a determinados datos útiles para analizar las compras³². Aunque pueden suscitarse cuestiones sobre la confidencialidad de los datos, es difícil comprender el motivo por el que hubiera de restringirse de este modo el acceso a datos financieros sin posibilidad de alterarlos.

La capacidad para utilizar los sistemas de TI

130. Hay una falta de documentos sobre los procesos financieros para el personal de la Sede y sobre el terreno. Esto se debe en parte a que los procesos, a diferencia del reglamento administrativo, se han definido inadecuadamente. En la documentación disponible se abordan los distintos sistemas de TI, no su utilización integrada. Entre las excepciones cabe citar el módulo de formación sobre compras que se ha actualizado recientemente y, a nivel más general, el Manual del Programa de Campo, aunque este último no se ha actualizado desde 2006.

131. El personal de las oficinas exteriores no está plenamente familiarizado con el potencial de las funcionalidades disponibles en los sistemas de TI, en especial el FPMIS; además, los oficiales de operaciones de la TCE no son plenamente conscientes de las funcionalidades disponibles:

- a) la asistencia al usuario no es fácil de utilizar desde las oficinas exteriores; pero al igual que en la documentación, se abordan procesos individuales o sistemas de TI particulares, en lugar de proporcionar un servicio único para procesos administrativos y financieros;
- b) la capacitación, especialmente del personal que no trabaja de manera constante sobre el terreno, ha sido seriamente descuidada.

Cuestiones relativas a la estructura de los sistemas informatizados, la gobernanza de la TI y las necesidades de los usuarios

132. La plataforma electrónica de los programas informáticos de la FAO está menos integrada que la de numerosas organizaciones de las Naciones Unidas (por ejemplo, el PNUD, el UNICEF o la OIT) para sus actividades operativas. Presenta también lagunas considerables en cuanto a los aspectos que abarcan los sistemas, en particular en lo que respecta a la información sobre la

³² Información proporcionada por el AFSP.

planificación, la supervisión y la gestión de programas y proyectos. La evaluación llegó a la conclusión de que esta situación se debía a la falta de gobernanza institucional tanto de la TI como de los sistemas operativos y a las modalidades utilizadas que están respaldadas por los sistemas de TI.

133. En el momento presente, incluso las normas técnicas de TI no se gestionan íntegramente de forma centralizada, aunque con la designación del nuevo oficial jefe de información, esta situación debería cambiar. Los propietarios de los sistemas y sus creadores son sus principales usuarios. Así, la AFF administra Oracle Financials y FAS; el Departamento de Cooperación Técnica (TC), el Sistema FPMIS, etc.³³ Esto significa que los administradores de los sistemas intentan responder a sus usuarios inmediatos pero que las soluciones quizá no sean eficaces para toda la Organización, lo cual redundaría en mayores costos a largo plazo. El equipo de evaluación observó que había rivalidades y ambiciones territoriales entre los administradores de los sistemas, lo cual conducía a solapamientos y lagunas. En consonancia con las recomendaciones de la EEI de la FAO y el examen exhaustivo, se han aceptado cambios importantes en la gobernanza de la TI, pero no se han hecho efectivos íntegramente. Un único comité de gestión superior abordará la estrategia de TI, que sustituirá a cuatro comités separados, y habrá un único administrador de TI (la Oficina del Jefe de Información [CIO]) **Estos cambios deberían conducir finalmente a una mayor coherencia y en el presente estudio se insta a su puesta en marcha íntegra de forma inmediata.**

134. El libro mayor, como en todas las organizaciones, es la clave de la gestión financiera de la FAO³⁴. La AFF aduce con razón que los asientos del libro mayor no deberían llenarse de numerosos campos de descriptores y que las cuestiones relativas a la mejora de la gestión general de los proyectos y programas deberían mantenerse al margen del proyecto NICSP. El problema reside en que los demás sistemas son de una forma u otra complementarios al sistema financiero esencial basado en Oracle; lo que se necesita desde el punto de vista de los usuarios son sistemas con una conexión transparente por medio de interfaz con Oracle para que no se percaten de que están trabajando en un entorno diferente, no tengan que introducir los mismos datos por duplicado, entre otras cuestiones.

135. Al definir y establecer prioridades con respecto a las necesidades de los usuarios se plantean problemas básicos. Lo que ha sucedido en la práctica es que la TCE o, en algunas ocasiones los usuarios sobre el terrero, consideran que hay un problema y quieren resolverlo. Solicitan, por tanto, a un administrador de sistemas, o a más de uno, que lo solucionen y en algunas ocasiones efectúan pagos por ello. Se encuentran entonces soluciones que pueden ser adecuadas o no a la funcionalidad solicitada pero que no están plenamente integradas; entonces parece que hay incluso una cierta rivalidad a este respecto entre FAS y COIN:

- a) no se ha realizado un esfuerzo global para determinar las necesidades de los usuarios de forma integrada;
- b) los usuarios no siempre tienen conocimiento de las posibilidades y, por tanto, tienen dificultades al formular sus necesidades con respecto los sistemas en consonancia con las posibilidades.

³³ El SGRH y los módulos financiero y de compras de Oracle forman parte del sistema de planificación empresarial de recursos, que técnicamente hablando pertenece a la Oficina del Jefe de Información (CIO), pero en la práctica, las decisiones, salvo aquellas relacionadas con la utilización del sistema, han sido tomadas por tres divisiones responsables de estas esferas de trabajo.

³⁴ Algunas organizaciones disponen de más de un libro mayor, por ejemplo, al realizar operaciones en diversas monedas.

5.3 Conclusiones y recomendaciones relativas a las TI

136. En este estudio se recomienda que se conceda una prioridad muy elevada a la mejora de los siguientes aspectos:

- a) la planificación y la gestión de programas para las operaciones de emergencia;
- b) las capacidades sobre el terreno para gestionar operaciones (descentralización).

Estas prioridades han de reflejarse en el desarrollo de TI de apoyo.

137. **Recomendación 5.1:** Hay exigencias que van más allá de las TI, lo cual supone que han de seguir introduciéndose mejoras de sistema en las plataformas de los programas informáticos actuales para los próximos años. La FAO no puede retrasar la aplicación de las NICSP o el Plan a plazo medio y el Marco estratégico basados en resultados, mientras se encuentran soluciones globales a problemas. Asimismo, es preciso intentar **avanzar sin obstaculizar las mejoras futuras y la integración debido a la ejecución de proyectos fundamentales en curso**, en particular, el proyecto NICSP/FAS.

138. **Recomendación 5.2: Es necesario introducir cambios importantes en la gobernanza de la TI, así como en el cambio de la cultura y quizá un cambio en el modo en que se financian los sistemas de TI.** El proyecto NICSP en curso, el proceso constante de descentralización de las operaciones de emergencia y la necesidad de un sistema integrado y plurifuncional de gestión basado en los resultados para el Programa de Campo, hacen **imprescindible el examen de la arquitectura global del sistema en el momento presente, en particular en lo tocante a las transacciones de las oficinas exteriores.** Debería de realizarse una evaluación global de las necesidades de los usuarios y debería facilitarse puesto que a los usuarios les cuesta articular esas necesidades y puede que no estén bien informados acerca de las posibilidades y las limitaciones. Las cuestiones relacionadas con la introducción de datos para las operaciones, la recuperación y la utilización de datos son fundamentales para el análisis. En el estudio deben examinarse también cuestiones relativas a la propiedad de los datos y al acceso a los mismos, ya que estas cuestiones pueden limitar actualmente la utilidad de la información a efectos de gestión. En el desarrollo futuro de TI deberían tenerse en cuenta las conclusiones de esta evaluación que debería repetirse periódicamente (por ejemplo, cada cuatro o seis años) de forma exhaustiva.

139. Como se ha recomendado anteriormente (Capítulo 3), sería oportuno, coincidiendo con el nombramiento de un Director General Adjunto de Operaciones, establecer una estructura general de gobernanza para procesos financieros operativos y administrativos, incluidos los sistemas de TI.

140. **Recomendación 5.3: Para el futuro inmediato** debería establecerse un grupo de trabajo con una amplia representación de las oficinas descentralizadas que presente informes al oficial jefe de información dentro de la estructura de gobernanza de la TI con objeto de estudiar el modo de mejorar el funcionamiento, eliminando funciones redundantes y aprovechando al máximo las funcionalidades que no se conocen ampliamente y transmitir las necesidades ordenadas según prioridades a los administradores de los sistemas existentes, así como los elementos siguientes:

- a) la primera versión del nuevo sistema FAS de 2011 no incluirá su funcionalidad como una interfaz para la anotación de datos no financieros en sistemas de operaciones distintos de Oracle Financials (libro mayor), salvo como campos de texto. En consonancia con la estructura por módulos empleada, es esencial que esto se añada posteriormente, lo cual requerirá un equipo más amplio y financiación para el proyecto FAS y los sistemas operativos en general en comparación con el proyecto global de las NICSP;

- b) debería tomarse una decisión sobre si la funcionalidad de FPMIS para la presentación de informes financieros de la Comisión de la Unión Europea es una solución institucional provisional satisfactoria y, en ese caso, debería ser obligatoria, con la documentación pertinente de sistema para la asignación de códigos y otros elementos;
- c) puesto que la presentación de informes de donantes en monedas distintas del dólar USD es un problema financiero, debería incluirse de forma inmediata en el proyecto NICSP;
- d) debería lograrse una mejora provisional inmediata en cuanto a la información disponible para el análisis de las adquisiciones locales, desplegando obligatoriamente el sistema de registro de Excel del AFSP;
- e) debería ampliarse la utilización de COIN a proyectos extrapresupuestarios relacionados con las emergencias; sería conveniente asimismo que la actualización en el futuro inmediato de la funcionalidad de COIN pudiera ampliarse a los compromisos adquiridos en virtud de las OCL y las cartas de acuerdo;
- f) deberían examinarse los sistemas paralelos de gestión de gastos y presupuestos en vigor con objeto de estudiar la posibilidad de unificar los mejores para que sean utilizados por todos los usuarios con algo de apoyo de los sistemas; debería asimismo alentarse la utilización de estos sistemas en lugar de que cada uno tenga el suyo propio; esta medida fomentaría el intercambio de información y facilitaría que los funcionarios se hicieran cargo el uno del trabajo del otro;
- g) deberían examinarse asimismo las funcionalidades actuales de FPMIS para la gestión presupuestaria con objeto de determinar si se puede sustituir de forma obligatoria alguna parte de los sistemas paralelos.

141. **Recomendación 5.4: Durante los próximos dos o tres años:**

- a) el FPMIS junto con Oracle Financials y el depósito de datos deberían seguir utilizándose para almacenar información en un lugar distinto al libro mayor (ya que FPMIS puede utilizarse para mantener atributos y posiblemente información sobre estructuras de desglose del trabajo y cadenas de resultados). La finalidad debería consistir en suprimir gradualmente las aplicaciones de trabajo en COIN y en integrar el desarrollo de PIREs con la solución a largo plazo a este respecto;
- b) en el desarrollo de PIREs debería otorgarse prioridad a la inclusión de una funcionalidad para la planificación y la supervisión, no solo con arreglo a los objetivos institucionales de la FAO, sino también a los objetivos de los programas nacionales, el MANUD, etc., y debería darse un mayor acceso a esta funcionalidad sobre el terreno para escritura y lectura de datos;
- c) debería iniciarse la elaboración de un archivo de referencia de proyectos, plenamente integrado en el depósito de datos a fin de asentar las bases para la integración de todos los datos con Oracle Financials.
- d) como se ha recomendado en otro apartado de este informe:
 - i) debería realizarse una evaluación global de la capacidad operativa y de las necesidades de la FAO en cada país en términos de conectividad, equipo de TI y capacidades y efectivos en el plano administrativo u operacional de los recursos humanos;
 - ii) debería prepararse documentación fácil de consultar sobre los procesos de actividad, que incluya los diversos sistemas de TI, para el personal de la Sede y sobre el terreno;
 - iii) es necesario conceder mayor prioridad a la prestación de la capacitación pertinente en el empleo dirigida al personal administrativo y operacional sobre el terreno;

- iv) debería establecerse un solo centro de asistencia a los usuarios como punto único para los procesos administrativos y financieros y sus correspondientes sistemas informatizados que contaría con nodos en las ubicaciones descentralizadas a fin de aumentar la accesibilidad más allá de las diferencias de horario, los idiomas, etc.

142. **Recomendación 5.5: En el futuro a medio plazo (entre dos y cinco años):**

- a) se han suscitado cuestiones sobre la duración de un sistema a medida como FPMIS que no es plenamente compatible con Oracle. No siempre es fácil interrogar al sistema para los informes diseñados por los usuarios empleando sus funcionalidades específicas; además, a veces es difícil para los usuarios introducir directamente información. Asimismo, es posible que el mantenimiento sea cada vez más laborioso (las soluciones de Oracle como los módulos *Oracle Projects* o *Grants Accounting* abordan algunas de estas cuestiones en libros mayores auxiliares y pueden ser importantes para la FAO junto con las aplicaciones de inteligencia de negocios creadas en Discoverer). La FAO debería considerar la posibilidad de migrar todas sus funcionalidades de FPMIS y PIREs a Oracle (*Discoverer, Projects, etc.*) para lograr una mayor integración y utilización de las mismas por medio del depósito de datos;
- b) a largo plazo, se requieren coordinación y recursos para una solución integrada con respecto a los recursos humanos que abarque no solo las cuestiones financieras o de nóminas, sino también la gestión de datos para un uso racional de los recursos humanos. El registro del personal no funcionario debería hacerse probablemente por medio del subsistema de compras;
- c) determinadas representaciones de la FAO efectúan muy pocas operaciones ordinarias y únicamente hospedan operaciones aisladas de emergencias. Cabe cuestionar si la tramitación de las operaciones que realizan y el suministro de información administrativa para las oficinas desde los sistemas de TI no se gestionaría de forma más acertada por un nodo administrativo que prestara servicios a varias oficinas conectadas con conexiones adecuadas de teléfono y correo electrónico para todos.

VI. Las medidas encaminadas a garantizar los recursos humanos necesarios para las operaciones de emergencia

6.1 Retos y problemas

143. Los retos de la gestión de los recursos humanos de la FAO para las emergencias son esencialmente los mismos a los que se enfrenta todo empleador, es decir, garantizar que los recursos humanos satisfagan plenamente las necesidades con respecto a la labor a realizar, estén disponibles de forma puntual, al menor costo, con riesgos aceptables y se respeten plenamente las prácticas éticas de contratación y los derechos habituales de los empleados.

Cuadro 4: Dotación de personal de la Sede en la TCE (septiembre de 2009)

	AAO ^{1/}	Proyecto ^{1/}	Costos de presentación de informes	Otros	Total
Total de recursos humanos de todo tipo de contrato de la Sede en la TCE, por grado y categoría	135	43	8	4	190
D	3	0	0	1	4
P4-P5	18	6	0	1	25
P2-P3	17	16	0		33
G5-G6	10	1	0		11
G3-G4	39	3	0		42
Consultores y contratos de servicios (acuerdos de servicios personales [ASP])	35	17	8		60
Servicios Generales con carácter temporal (reserva de personal supernumerario)	13				13
Profesional asociado				1	1
Voluntario				1	1
Porcentaje (por número) de recursos humanos por tipo de contrato					
Personal con nombramiento continuo –total–	19,5 %	2,6 %	0,0 %	0,5 %	22,6 %
D	1,1 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	1,6 %
P4-P5	5,3 %	1,6 %	0,0 %	0,0 %	6,8 %
P2-P3	0,5 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %	1,1 %
G5-G6	5,3 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %	5,8 %
G3-G4	7,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	7,4 %
Personal con contratos de plazo fijo (generalmente con contratos de 12 meses como mínimo ^{2/}) –total–	26,3 %	11,1 %	0,0 %	0,0 %	37,4 %
D	0,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %
P4-P5	4,2 %	1,6 %	0,0 %	0,0 %	5,8 %
P2-P3	8,4 %	7,9 %	0,0 %	0,0 %	16,3 %
G5-G6	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
G3-G4	13,2 %	1,6 %	0,0 %	0,0 %	14,7 %
Consultores y contratos de servicios (ASP) –total–	18,4 %	8,9 %	4,2 %	0,0 %	31,6 %
Servicios Generales con carácter temporal (reserva de personal supernumerario) –total–	6,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,8 %
^{1/} Algunos recursos humanos se financian en parte con los ingresos de los servicios de AAO y en parte directamente de los proyectos, en los casos en que se hayan prorrateado los costos entre ambas fuentes de financiación. ^{2/} Incluye el personal con contratos para cubrir puestos de proyectos, 34 de los cuales son de categoría profesional y ninguno de Servicios Generales. Fuente: TCE					

144. No obstante, atender estas necesidades básicas en las emergencias plantea problemas en el entorno de las Naciones Unidas en lo tocante a la contratación financiada con cargo a distintos presupuestos de proyectos de corto plazo. En concreto:

- a) puesto que no se garantizan fondos constantes, la Organización no debería contraer obligaciones no financiadas en relación con los recursos humanos, tanto en lo que se refiere a los derechos de indemnización como a la continuación del empleo (los órganos rectores han insistido en que la cartera extrapresupuestaria no debería generar pasivo con respecto al presupuesto con cargo a las cuotas fijadas);
- b) los recursos humanos han de estar disponibles con flexibilidad a fin de cubrir las diferentes esferas técnicas, teniendo en cuenta la experiencia geográfica y las competencias de gestión de operaciones;
- c) en el caso de las emergencias imprevistas y repentinas, se requiere una capacidad de respuesta muy rápida para hacer frente al aumento de necesidades;
- d) si bien es preciso mantener la excelencia como primer requisito, debería lograrse también un equilibrio geográfico y de género en los recursos humanos;
- e) en aras de la eficiencia, la efectividad y la rendición de cuentas, la experiencia en los sistemas y las necesidades de la FAO ha de mantenerse sólida en la reserva de personal, como la memoria institucional, y ha de haber una interacción positiva en un entorno institucional de aprendizaje (la FAO en calidad de organización de aprendizaje y de contactos);
- f) la moral y la motivación del personal han de mantenerse lo más altas que sea posible.

Cuadro 5: Distribución de los recursos humanos de la TCE por tipo de contrato y ubicación

	Sede	Oficinas exteriores y descentralizadas	Total
Número total aproximado de personas			1 600
Porcentaje de distribución			
Personal con nombramientos continuos	4,2 %	0,2 %	4,4 %
Personal con nombramientos de plazo fijo (de 12 meses como mínimo)	1,3 %	7,4 %	8,7 %
Personal con nombramientos de corta duración (de 11 meses como máximo)	0,6 %	0,5 %	1,2 %
ASP y consultores contratados en la Sede	3,8 %	31,5 %	35,3 %
Contratación local, ASP, consultores y funcionarios de proyectos de contratación nacional (aproximadamente)	0,0 %	49,2 %	49,2 %
Personal contratado fuera de la TCE cuyos costos corren a cargo de esta División			1,2 %
Total	9,9 %	88,9 %	100,0 %
Fuente: Datos de la TCE de febrero de 2009			

145. **La experiencia y las cualificaciones del personal:** El grado de experiencia y cualificaciones del personal no parece, a primera vista, ser un motivo principal de preocupación ni en la Sede ni sobre el terreno. Como puede observarse de las respuestas a los cuestionarios resumidas en el Cuadro 6, aproximadamente la mitad del personal de las unidades de coordinación de servicios de emergencia tenía seis años de experiencia o más en tareas de rehabilitación, socorro y emergencias; además, el 30 % tenía tres años de experiencia como

mínimo. El panorama era similar en cuanto al personal que se ocupa de las emergencias en la Sede: más de la mitad tenía más de cinco años de experiencia. Más del 70 % del personal tenía más de cinco años de experiencia en su esfera de conocimiento y del personal que desempeña funciones de categoría profesional, el 54 % tenía un máster y el 20 % un doctorado.

Cuadro 6: Años de experiencia del personal en emergencias y rehabilitación

Lugar de destino	Dos años o menos	De tres a cinco años	De seis a 10 años	De 11 a 20 años	Más de 20 años
Unidad de Coordinación de la Emergencia	21,8 %	29,6 %	33,8 %	12,7 %	2,1 %
Sede	17,5 %	28,6 %	34,9 %	14,3 %	4,8 %

Cuadro 7: Años de experiencia del personal de emergencias en sus esferas específicas de conocimiento (por ejemplo, agronomía)

Dos años o menos	De tres a cinco años	De seis a 10 años	De 11 a 20 años	Más de 20 años
9,9 %	16,6 %	25,1 %	25,8 %	22,7 %

146. Los Representantes de la FAO desempeñan una función clave en las operaciones de emergencia y en virtud de los procedimientos en vigor se requiere normalmente que asuman la responsabilidad final de las transacciones relacionadas con las emergencias de las oficinas descentralizadas. Numerosos Representantes de la FAO y sus adjuntos (Representante Adjunto de la FAO [Programa]) en los países afectados por las emergencias no tienen experiencia en emergencias.

147. Cómo mantener la experiencia adquirida y la continuidad del personal: Un problema fundamental es mantener la experiencia adquirida en la FAO y la continuidad del personal; esta cuestión presenta una problemática particular sobre el terreno. La experiencia en la FAO es esencial para la aplicación de forma eficaz y responsable de los procedimientos de la Organización y la realización de las operaciones. La elevada rotación del personal redundaba en una falta de continuidad en las distintas operaciones de emergencia y unos mayores costos de tramitación para la Organización en la contratación de suplentes. No todas las emergencias son de larga duración, por lo que no se prevé la rotación de los funcionarios de contratación nacional pero, como se ha señalado anteriormente, las emergencias son a menudo recurrentes o se prolongan en el tiempo, en particular las operaciones de envergadura. De las 218 personas que trabajaban en las unidades de coordinación de servicios de emergencia que respondieron a la encuesta realizada para la evaluación, un 44 % tenía dos años de experiencia o menos en la FAO y un 72 % en total tenía cinco años de experiencia o menos. En la Sede el panorama era diferente puesto que sólo un 27 % tenía dos años o menos de experiencia en la FAO, aunque aquí el 57 % tenía también cinco años o menos de experiencia. Los peligros de una elevada rotación en puestos clave quedaron bien reflejados en la evaluación reciente de la labor de la FAO en Tayikistán en la que se observó que en el período comprendido entre abril de 2008 y marzo de 2009 cinco personas ocuparon el puesto de coordinador, lo cual redundó negativamente en el programa de la FAO y en la imagen de la Organización³⁵.

³⁵ Evaluación de las actividades de la FAO en Tayikistán (2004-2009). Informe final de julio de 2009.



148. Es conveniente brindar la posibilidad de suscribir contratos por períodos más largos y garantizar la seguridad en el empleo debido a las siguientes razones:

- a) reduce los costos de tramitación de la búsqueda de personal y la repetición de los trámites de contratación;
- b) es más probable que el personal esté disponible de forma puntual; puede garantizarse su presencia en el lugar de destino requerido en períodos importantes (se alega con frecuencia que la interrupción de los contratos supone que el personal no está disponible por períodos de mayor necesidad como la temporada de siembra). Este razonamiento es correcto en parte debido a la naturaleza de los contratos y, en parte, refleja una planificación inadecuada. Al igual que es necesario programar las vacaciones del personal para que no coincida con períodos de mayor demanda, la interrupción de servicios puede planificarse con frecuencia de modo similar;
- c) aumenta la reserva del personal disponible para una redistribución rápida, en caso necesario;
- d) es más fácil para la Organización mantener el personal con capacidad demostrada;
- e) es positivo para la moral;
- f) aumenta el conocimiento de las prácticas, los procedimientos y las políticas de la FAO, incrementando la eficacia de las operaciones y las posibilidades de delegación de competencias;
- g) aumenta la memoria institucional general de la FAO en calidad de organización de aprendizaje y de contactos y permite al personal adquirir una visión más a largo plazo para planificar y trabajar con miras a la mejora institucional en lugar de reaccionar únicamente ante crisis inmediatas.

149. Las respuestas a los cuestionarios y los datos suministrados por la División de Gestión de Recursos Humanos (AFH) (que son incompletos con respecto a las oficinas descentralizadas) muestran claramente que se mantiene la mayor parte del personal sobre el terreno, independientemente del tipo de contrato, por un período inferior a tres años y algunos por cuatro años o más, mientras que en la Sede, la gran mayoría trabaja por más de tres años y una proporción considerable por más de cuatro años. Las razones que explican esto se deben en parte

a la evolución de las emergencias y los conocimientos necesarios, pero con frecuencia también al tipo de contrato y, en parte, a la fuente de financiación:

- a) la mayor parte de los recursos humanos sobre el terreno ostentan la nacionalidad del país en que trabajan y serían contratados en cualquier caso por la duración de una emergencia, aunque la gran mayoría son contratados en las emergencias para las que se ha previsto una asistencia por un período considerablemente superior a cuatro años. Casi todo el personal de la Sede es administrativo o de operaciones y puede ser redistribuido fácilmente entre las emergencias. Asimismo, puede acceder con más facilidad a los responsables de la adopción de decisiones;
- b) la contratación del personal de la Sede se financia en gran medida con cargo a los ingresos por servicios de AAO de los proyectos (que se gestionan como un fondo común y son más previsibles que los recursos de los distintos proyectos), mientras que la contratación del personal sobre el terreno se financia en su mayoría con cargo a los presupuestos de los proyectos. El personal que lleva más tiempo trabajando sobre el terreno, como el que se encuentra en las unidades descentralizadas de apoyo técnico, suele prestar sus servicios por períodos más prolongados con cargo al presupuesto de los gastos de apoyo;
- c) en los casos en que la misión sea claramente por un período breve de tiempo, o no haya buenas perspectivas de obtener financiación en el futuro, la FAO asegura una interrupción entre contratos de un mes como mínimo después de 11 meses de servicio y de seis meses después de un período de servicio de 47 meses (con interrupciones de un mes al año). Esta medida impide contraer una obligación más a largo plazo con el personal. No se establece ninguna distinción entre los contratos de servicios, las consultorías y los puestos de corta duración a este respecto y aunque la práctica de la FAO es similar a la de otros organismos en lo que atañe a esta cuestión, parece que trata con más cautela los contratos de servicios.



150. **La previsibilidad de los recursos humanos necesarios:** Los recursos humanos necesarios para las emergencias no son plenamente previsibles y en algunas ocasiones deben movilizarse muy rápido. Las respuestas en emergencias pueden planificarse en mayor medida de

lo que se hace en el momento presente, pero la tendencia actual es actuar como si todas las operaciones de emergencia fueran de última hora. No obstante, algunas de las mayores operaciones comenzaron de forma imprevisible (Tsunami) o con escasa previsibilidad (la langosta del desierto y la gripe aviar). Esas emergencias requerían una respuesta rápida de personal cualificado y el asunto y la ubicación geográfica eran muy diferentes. Por consiguiente, la cuestión de cómo aumentar la capacidad de respuesta y las ganancias en esta esfera puede beneficiar también a la prestación de servicios del personal en general.

151. **Los costos de transacción:** Los datos de la AFH sobre la duración de los contratos individuales, que son incompletos en lo que respecta a la contratación descentralizada, indican que para los consultores y el personal con contratos de servicios (ASP), la duración media de un contrato para el período de 2004-07 fue de 3,6 meses y, para jubilados, de 1,6 meses. Esto no supuso que la persona en cuestión no fuera contratada de nuevo; una persona suele recibir tres o cuatro contratos en un período de 12 meses, con los costos eventuales que comporta el proceso de selección, contratación, etc.

152. **La falta de previsibilidad en cuanto a la financiación** es una cuestión que afecta a la mayor parte de los elementos de la contratación de los recursos humanos. La mayoría de los proyectos tienen una duración de 12 meses o menos y, por tanto, la financiación está garantizada. La falta de previsibilidad con respecto a los fondos totales de una emergencia en concreto hace más difícil la planificación general del personal necesario. Reduce asimismo la certeza de que los recursos pueden obtenerse de “algún modo” al ofrecer contratos individuales. No se puede contratar personal si no se dispone de un presupuesto. Además, si se utiliza SFERA para iniciar el trabajo antes de que lleguen los fondos, hay una ligera incertidumbre en cuanto a la financiación final.

153. **Las obligaciones con respecto al personal financiadas con cargo a los ingresos por servicios de AAO:** La FAO ya ha contraído un nivel excesivo de obligaciones con respecto al personal financiadas con cargo a los ingresos por servicios de AAO en la TCE. Los datos proporcionados por la TCE muestran que a partir de septiembre de 2009, los gastos anuales del personal con contratos indefinidos adeudados a la cuenta de los servicios de AAO representaron el 51,5 % de los ingresos de 2007 por servicios administrativos y operacionales de la TCE. Además, se ha estimado que el personal con contratos de plazo fijo en la Sede y sobre el terreno generaron pasivo por un año equivalente a un 66 % más de los ingresos por servicios administrativos y operacionales de 2007. Dejando de lado que los ingresos por servicios administrativos y operacionales han de cubrir no sólo los gastos de personal sino también consultorías especiales, viajes, etc., si dichos ingresos se redujeran hasta el nivel de 2007, la TCE se quedaría sin fondos de operaciones, con un déficit de financiación con respecto a las obligaciones superior al 15 % de los gastos del personal (1,6 millones de USD).

154. No es probable que suceda esto puesto que el volumen de operaciones de emergencia ha aumentado y la proporción de proyectos que asumen el 10 % íntegro de gastos de AAO se ha incrementado considerablemente. Estos datos son, no obstante, suficientes para demostrar que el equilibrio entre el personal con contratos indefinidos y con contratos de plazo fijo superior a 12 meses ha de pasar a la designación de personal con contratos de corta duración (incluidos los puestos para proyectos de 11 meses).

6.2 Las prácticas de contratación de personal de otros organismos

155. Se han examinado las disposiciones de los instrumentos contractuales de la FAO relativas al nombramiento de personal no funcionario con contratos de corta duración en comparación con la UNOPS, el PNUD y el PMA. Con arreglo a las prácticas de la UNOPS y el PNUD, los contratistas locales designados por más de tres meses tienen derecho a licencias por enfermedad y vacaciones anuales. Los que han sido designados por más de seis meses tienen derecho a licencias de maternidad y paternidad. En la UNOPS, los contratistas internacionales nombrados por más de tres meses tienen derecho a vacaciones anuales y a licencia de maternidad. El seguro médico es limitado y varía en función del estatuto internacional o local y de la duración

del contrato. En el caso del PNUD, los contratos de servicios y las consultorías internacionales de corta duración no tienen derecho a vacaciones, licencias por enfermedad o cobertura de la seguridad social de ningún tipo, salvo por enfermedades o lesiones durante la prestación de servicios. Ninguno de los contratos de personal no funcionario tiene derecho de pensión.

156. Aunque la FAO aplica las escalas del PNUD de contratación local, todos los interlocutores han señalado que la FAO utiliza los márgenes inferiores de esas escalas en comparación con otros organismos. Asimismo se ha señalado que las tarifas aplicadas a los consultores internacionales como promedio son inferiores con respecto a otros organismos concurrentes, entre ellos, el PNUD, la UNOPS y el PMA, aunque no se disponía de cifras para respaldar esta afirmación, tanto la información de las entrevistas de otras evaluaciones, incluidas la EEI y la evaluación descentralizada y las respuestas a los cuestionarios, indican que por el mismo tipo de trabajo y contrato, la FAO ofrece generalmente condiciones menos favorables en comparación con varias de las organizaciones de las Naciones Unidas para personal similar. Esto ha sido posteriormente confirmado por las divisiones técnicas que concurren con organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial para el personal especializado en emergencias.

157. En el cuestionario de la evaluación se refleja que los consultores y el personal de contratos de corta duración y de plazo fijo de emergencias no se mostraron satisfechos con las oportunidades de carrera en comparación con las que se cree que existen en otros organismos a excepción del personal con contrato de plazo fijo en la Sede. En el caso del personal con contratos de corta duración y los consultores tanto en la Sede como en las unidades de coordinación de servicios de emergencia, la insatisfacción reseñada aumentó al 72 % y al 73 % respectivamente. El personal con contrato de plazo fijo y de corta duración de todas las categorías en las unidades de coordinación de servicios de emergencia consideraron que su seguridad en el empleo era inferior en comparación con otras organizaciones. Más de la mitad del personal con contratos de plazo fijo y de corta duración y los consultores de las unidades de coordinación de servicios de emergencia se mostraron insatisfechos con la duración de sus contratos. En el caso del personal con contratos de corta duración y los consultores en la Sede, el 70 % se mostró insatisfecho y, en las unidades de coordinación de servicios de emergencia, el 76 %. El 69 % de los contratistas y del personal con contratos de corta duración en unidades de coordinación de servicios de emergencia consideraban que las tarifas que se les pagaban era inferiores a las de otros organismos concurrentes (la insatisfacción en la Sede era menor). Consideraban asimismo que sus beneficios eran menores (el 70 % del personal con contratos de corta duración tanto en la Sede como sobre el terreno compartía esta opinión³⁶).

158. En el cuestionario se observaron asimismo frustraciones en cuanto a la delegación de competencias y las facultades sobre el terreno con respecto a la contratación de personal. En la UNOPS se delegan considerables competencias. Un Asesor Técnico Jefe puede firmar contratos por una cuantía máxima de 100 000 USD; pueden aprobarse asimismo honorarios por 1 350 USD al día como máximo; para cantidades superiores han de remitirse al Oficial superior de compras. En cuanto a los honorarios aprobados localmente en el PNUD para los contratistas internacionales pueden oscilar entre 200 y 750 USD al día (para cantidades superiores se requiere la aprobación del AFSP).

159. En el Plan inmediato de acción como seguimiento a la EEI de la FAO se afirma que la Organización establecerá una política de rotación basada en incentivos en la Sede y entre la Sede y las oficinas descentralizadas. Esta medida es de suma importancia para las operaciones de emergencia. Cuando el PMA adoptó un servicio unificado, se puso como condición de los nuevos contratos que el personal de categoría profesional estaba sujeto a rotación. Asimismo se puso como condición normal para que el personal actual pudiera tener derecho a promoción que

³⁶ En este contexto, en el término "personal" se incluyen el personal con contratos de corta duración, los consultores y los titulares de ASP.

suscribiera un nuevo contrato como parte del servicio unificado. En el PNUD y en el UNICEP se aplican políticas similares.

160. De las deliberaciones sobre el enfoque adoptado por otros organismos, incluidos el PNUD y el PMA, se infiere claramente que la FAO está menos preparada para afrontar los riesgos de apelación o mostrarse firme en controversias con el personal en comparación con otras instituciones; parece ser que la Organización sobreestima los riesgos financieros y de reputación a este respecto. De hecho, existen riesgos para la reputación al no disponer de un sistema disciplinario claro que haga hincapié en la excelencia y en los gastos financieros recurrentes (por ejemplo, acceder a la solicitud por parte de los consultores de pagos extraordinarios) y en los costos de tramitación que comporta ser parte en contenciosos prolongados.

6.3 Conclusiones y recomendaciones relativas a la gestión de los recursos humanos en las operaciones de emergencia

161. En la evaluación se plantearon las siguientes preguntas en relación con las disposiciones y las prácticas de la FAO de contratación de los recursos humanos:

- a) ¿Pueden ser más eficaces en cuanto a garantizar la disponibilidad del personal para satisfacer las necesidades, incluso si éstas aumentan?
- b) ¿Pueden ser más eficientes en función de los costos de tramitación (búsqueda, renovación de contratos, etc.)?
- c) ¿Pueden ser más justas y adecuadas para garantizar el compromiso y la moral?
- d) ¿Pueden ofrecer salvaguardias adecuadas tanto para la Organización como para el personal en la prestación de los servicios sin correr riesgos indebidos de obligaciones no financiadas?

La financiación consolidada de los recursos humanos para las operaciones de emergencia

162. **Recomendación 6.1:** Probablemente la mayor y única limitación con respecto a la gestión de los recursos humanos para las operaciones de emergencia de forma consolidada entre programas es que su contratación se financia en gran medida sobre el terreno con cargo a los distintos proyectos. Esta medida concita dificultades a la hora de planificar y mantener los recursos humanos al ofrecer contratos por períodos más prolongados y reducir los costos debido a las múltiples transacciones:

- a) la cuestión de los beneficios de un fondo común tal como se ha señalado anteriormente reviste especial importancia en lo tocante a los recursos humanos. Se propone la **creación de un fondo fiduciario común para los recursos humanos de servicios de emergencia**. Esta medida podría incluir fondos nacionales o de programas (como la IAAP). Se podría contratar al personal con cargo al fondo, lo cual permitiría una mayor flexibilidad, una planificación anticipada y la continuidad en la contratación. En el marco de los distintos proyectos se podría contratar personal con cargo al fondo, así como servicios de AAO. El fondo podría funcionar de forma similar al fondo de la reserva de personal supernumerario (de Servicios Generales) pero debería mantenerse como un fondo fiduciario, o más de uno, en lugar de una cuenta común en que los recursos no pueden reembolsarse normalmente entre bienios. Al igual que sucede con la reserva de personal supernumerario, si el adeudo a los proyectos incluyera un cargo adicional a la remuneración global, esta medida permitiría al fondo una contratación sin contratiempos entre proyectos puesto que recibiría algunos ingresos adicionales a los gastos de cada persona contratada. El fondo podría **establecer un componente de reserva para cubrir las evacuaciones de emergencia**, y otros aspectos, que actualmente son una obligación potencial sin financiación;

- b) tal como se ha destacado en esta evaluación, las emergencias son más previsibles de lo que se supone a menudo y la mayoría de las operaciones de emergencia más importantes duran varios años. Ello brinda la oportunidad para introducir muchas mejoras en la planificación y la aplicación de un enfoque de programa, lo cual ha de extenderse a los recursos humanos. La **planificación de los recursos humanos debería formar parte del plan de cada emergencia**, y debería revisarse de forma sistemática anualmente, como mínimo;
- c) En el plano operacional, cabe introducir asimismo algunas mejoras inmediatas. En concreto: Parte del personal de operaciones de la TCE no ha planificado adecuadamente los recursos humanos necesarios en los programas que gestionan y los comparten con otros colegas para facilitar la contratación entre los diversos proyectos y establecer una comunicación flexible con los fondos de AAO³⁷.

Desarrollo de un cuadro orgánico básico de personal especializado en las emergencias

163. **Recomendación 6.2:** Una recomendación clave de esta evaluación es que la **FAO debería desarrollar un cuadro orgánico básico de personal para las emergencias y más allá de ese cuadro básico debería ser un contratista competitivo y flexible de recursos humanos, al mismo tiempo que se evita la creación de obligaciones financieras, jurídicas o morales más allá del cuadro básico:**

- a) no deberían contratarse **recursos humanos más allá del cuadro orgánico básico** o gestionarse en el marco de instrumentos que comporten obligaciones para la Organización por encima de unos pocos meses, más allá de la duración de la financiación que pueda preverse plenamente. Los instrumentos para el personal no básico deberían prever prácticas equitativas y competitivas (tal como se hace en el momento presente en gran parte, aunque no plenamente), que incluyen lo siguiente:
 - i) niveles de remuneración competitivos;
 - ii) disposiciones relativas a la evacuación y repatriación, en caso de expatriaciones fuera del país y de los nacionales a zonas seguras;
 - iii) cobertura de seguro médico y de accidentes;
 - iv) disposiciones para la evaluación del rendimiento del contratista;
 - v) disposiciones para la terminación rápida del contrato en caso de falta de financiación o rendimiento inadecuado;
 - vi) disposiciones de arbitraje en caso de diferencias.
- b) **Entidad del cuadro básico:** La TCE debería determinar sus necesidades en cuanto a la dotación básica de personal con arreglo a los recursos previsibles en el futuro (por ejemplo, un 25 % por debajo del nivel actual); elaborar un plan global de financiación, de desarrollo de los recursos humanos y de contratación de ese personal básico. Se estima que con las prácticas actuales, los acuerdos de servicios y las consultorías internacionales de personal de competencias similares de nivel P3 y P4, comportan unos costos para la Organización equivalentes a un 40 % menos aproximadamente con respecto a los contratos de personal. Cabe aplicar un diferencial similar a los funcionarios de contratación nacional pero la FAO no es un empleador competitivo de personal no funcionario, por lo que la adopción de un conjunto de prácticas más equitativas y competitivas redundaría en costos más

³⁷ Asimismo, en esta modalidad de financiación se requiere que, por cada transferencia de una línea presupuestaria a la siguiente, se consulte al responsable de presupuesto de la primera línea. Además, en caso de que la intención real del proceso sea una financiación común, es una medida burocrática innecesaria que no siempre es posible puesto que los presupuestos de proyectos de corta duración han de cerrarse una vez concluidas las operaciones.

elevados. No obstante, se mantendría un diferencial sustancial entre los costos de los funcionarios y el personal no funcionario; han de adoptarse políticas claras con respecto a la dotación del cuadro orgánico básico sobre contratos del personal que tengan plenamente en cuenta las consideraciones financieras, las obligaciones y las buenas prácticas de recursos humanos.

Políticas y procedimientos relativos al personal básico y al personal no básico

164. **Recomendación 6.3: Han de adoptarse políticas en materia de personal básico y de personal no básico para las operaciones de emergencia**, que deberían abarcar los siguientes aspectos:

- a) **la descentralización y la rotación del personal básico:** Como se ha señalado anteriormente con respecto a la descentralización, no todos, ni siquiera la mayoría, del personal básico con contratos a tiempo completo debería permanecer en la Sede. El personal de operaciones de la TCE debería estar sujeto a rotación normal a destinos sobre el terreno y ha de aceptar también la distribución para las emergencias de dos a tres meses. Esta medida aumentaría la flexibilidad de respuesta de la FAO y mejoraría la comprensión en profundidad de las situaciones sobre el terreno. Aumentaría también las posibilidades de delegar competencias en el personal con experiencia sobre el terreno y reduciría la resistencia a esta medida (véanse las recomendaciones sobre la delegación de responsabilidades en oficiales de proyectos de la TCE destacados);
- b) **pueden suscribirse contratos de plazos más largos (uno o dos años) con el personal para emergencias que duren varios años**, lo cual aumenta sus incentivos y, de ese modo, permite en cierta medida el pago de tarifas más bajas, si bien no debería considerarse como parte del cuadro orgánico básico salvo que haya sido contratado como tal y está sujetos a rotación y redistribución;
- c) **la utilización de jubilados:** La posibilidad de utilizar jubilados puede reforzar la capacidad de intervención inmediata del personal con competencias técnicas y operacionales pero las restricciones han conducido en el momento presente a una utilización relativamente limitada por parte de la TCE. La razón subyacente de restricciones en la utilización de jubilados, respecto a los cuales la Asamblea General de las Naciones Unidas y los órganos rectores han establecido unos principios, era evitar que siguieran ocupando puestos indefinidos y de plazo medio, en lugar de contratar a personal nuevo, planificando una sucesión responsable y la transferencia de memoria institucional. El objetivo no era reducir la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de responder a las situaciones de emergencia. Se propone que para las emergencias, se permita la utilización de jubilados sin restricciones para tareas que no se cubrirían normalmente por ningún tipo de puesto (indefinidos, de plazo fijo o nombramientos de personal de proyectos³⁸);
- d) **las competencias requeridas, la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos:**
 - i) el personal básico, tanto sobre el terreno como en la Sede, debería de tener un programa de formación profesional concebido para su perfil de desarrollo de competencias. Es apremiante en este momento impartir capacitación en la

³⁸ En 2006, se expidieron 13 dispensas para jubilados, pero se entiende que esto es cada vez más difícil.

³⁹ Esta medida ha sido recomendada sistemáticamente en las evaluaciones de fechas que se remontan hasta la descentralización de 2004.

⁴⁰ Las consultorías que constituyen una relación laboral están exentas de impuestos mientras que los ASP no. Asimismo la práctica actual de la FAO de suscribir contratos ASP de suma global es en general adecuada en las operaciones de emergencia; los días de servicio y cualquier viaje han de acordarse por separado.

planificación y en las posibilidades de una gestión de programas más eficiente y consolidada gracias a las operaciones disponibles por medio de los sistemas de TI y los procesos de la FAO. El personal no básico en los países con operaciones de emergencia de mayor duración necesita una formación esencial para el desempeño de sus tareas operacionales, especialmente en los sistemas y procedimientos de la FAO y, para la categoría profesional, capacitación en las políticas y en la rendición de informes de la Organización en el contexto global de desarrollo en el que trabajen;

- ii) entre las competencias fundamentales requeridas con respecto a los Representantes de la FAO en los países expuestos a riesgos considerables asociados con las emergencias cabe incluir competencias en las operaciones de emergencia³⁹;
- iii) como se examina a continuación con respecto a las compras, cabría delegar en el personal de operaciones de la TCE, especialmente sobre el terreno, la responsabilidad de contratar recursos humanos y de adquisiciones, siempre que adquieran un cierto nivel de competencia. Cabría aplicar esta misma medida al personal administrativo de las Representaciones de la FAO con programas amplios (emergencias y desarrollo). Los perfiles de competencias y las correspondientes pruebas podrían ser elaboradas por las unidades responsables permitiendo que certificaran las aptitudes de los funcionarios internacionales y nacionales, los cuales podrían presentarles informes relativos al funcionamiento de determinados procesos. Se podrían elaborar perfiles de competencias y pruebas similares para los recursos humanos de los Servicios Generales responsables de la introducción de datos en Oracle y en FAS. Tener competencia demostrada podría ser uno de los requisitos esenciales para estos puestos, al igual que se hace actualmente con respecto a los conocimientos lingüísticos y de taquigrafía, aunque estas competencias se comprobarían necesariamente después de un período inicial en el puesto, en lugar de antes de la contratación;
- iv) de modo similar, como se ha señalado anteriormente, las divisiones técnicas pueden respaldar y autorizar al personal de emergencias a realizar aportaciones técnicas específicas y despachar determinados asuntos (cabe hacer hincapié en que esto no debería conducir a los oficiales de operaciones que han obtenido autorización para llevar a cabo determinadas acciones relativas a los recursos humanos y a las compras a despachar asimismo cuestiones técnicas a este respecto –debe mantenerse una separación de responsabilidades y facultades–);
- v) se brindan escasas oportunidades al personal administrativo sobre el terreno, especialmente el que se encuentra fuera de las Representaciones de la FAO, para asistir a cursos oficiales en la Sede, por lo que es difícil observar un cambio notable a este respecto. Se debería impartir más formación en el plano subregional y fomentar el aprendizaje electrónico como único modo viable de progresar para la mayor parte del personal sobre el terreno, junto con la capacitación en el empleo llevada a cabo durante misiones de compras, etc. La capacitación en el empleo respaldada por recursos de aprendizaje electrónico puede ser a menudo el modo más eficaz de aprender y tanto el incentivo como la disciplina para aprender pueden proporcionarse mediante pruebas de aptitudes;
- vi) se acoge con agrado la elaboración de una lista de candidatos por la TCE en que se registren las cualificaciones y la experiencia de todos los recursos humanos. La finalidad de esta lista es que pueda ser utilizada sobre el terreno por medio de COIN (véase el examen de TI). Esta lista podría respaldar la distribución eficiente de recursos humanos, así como el desarrollo y la utilización de las competencias reseñadas anteriormente, la rotación del personal, etc. No obstante, quizá sea necesario hacer una selección de datos,

ya que las listas de candidatos con demasiadas entradas son de escasa utilidad. Sólo debería incluir recursos humanos que estén actualmente disponibles y ha de preverse la introducción de evaluaciones del rendimiento y de las competencias en dicha lista, que no es el caso actualmente;

- e) **como se ha examinado anteriormente con respecto a la gestión de los recursos humanos, en caso de que se necesiten contratistas (no sólo el personal de la FAO) para llevar a cabo las operaciones, se especificará en sus instrumentos contractuales que son responsables de los contratos y de la autorización de gastos de la FAO, entre otras cuestiones, y tendrán acceso a los sistemas pertinentes;**
- f) **la delegación de responsabilidades:** Se ha prestado una menor atención sistemática a la delegación de responsabilidades en las oficinas exteriores en lo tocante a actuaciones relativas a los recursos humanos en comparación con las compras. Es necesaria una mayor delegación en esta esfera y han de establecerse criterios a este respecto;
- g) **los instrumentos contractuales:** El examen de los instrumentos contractuales utilizados en otros organismos y la experiencia en el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de la OIT muestran que desde un punto de vista jurídico, la Organización no obtiene una mayor flexibilidad en cuanto a la terminación de los contratos del personal por la utilización de consultorías o de ninguna forma de nombramiento del personal llevada a cabo por otros organismos en comparación con las prácticas actuales de la FAO, con la excepción de que en algunas ocasiones se especifica más claramente en los acuerdos de servicios que en los ASP de la FAO que el contrato no crea ninguna relación laboral ni da derecho de acceso a los tribunales administrativos del sistema de las Naciones Unidas:
- i) debería considerarse la posibilidad de **utilizar en mayor medida los contratos de servicios (ASP)** para el personal no básico. Los contratos de servicios competitivos, que hagan de la FAO un empleador más atractivo no comportarían ahorros de costos en comparación con las consultorías⁴⁰ pero ofrecerían ventajas en cuanto a la flexibilidad y las obligaciones. A este respecto, los contratos de servicios (ASP) son diferentes de las consultorías, que constituyen una relación laboral y por tanto son recurribles ante el Tribunal de la OIT. Cuando se recurren ante tribunales de arbitraje las estipulaciones de los contratos del personal no funcionario como los ASP, que no crean una relación laboral y no ofrecen acceso a los tribunales administrativos, se falla siempre a favor del recurrente:
- si se redactan las estipulaciones con claridad, los contratos de servicios pueden durar más de 11 meses sin necesidad de una interrupción y sin crear obligaciones;
 - en los contratos de servicios se podría especificar que el contratista prestará sus servicios en el plano internacional o en su país, precisando en el mismo contrato estipulaciones diferentes en cada caso. Sería útil incluir estas estipulaciones en nuevos acuerdos para los funcionarios de proyectos de contratación nacional que permitan su distribución de forma más flexible mediante una interrupción de sus contratos y el reemplazo de conformidad con las condiciones internacionales, con derecho a regresar al puesto que ocupaban en el plano nacional (lo cual comporta también numerosas tramitaciones);
 - en los contratos de servicios debería especificarse de forma más clara de lo que se hace actualmente que los servicios prestados no comportan una relación laboral y que, por tanto, no dan derecho de acceso a los tribunales administrativos del sistema de las Naciones Unidas. En consonancia con las buenas prácticas de recursos humanos, los contratos de servicios

deberían seguir incluyendo disposiciones relativas a procesos arbitrales independientes en caso de controversias.

- ii) **los contratos de personal de categoría profesional de proyectos de campo:** Tal como sucede actualmente, para mantener el personal internacional competente se podría hacer un mayor uso de los contratos de proyectos de campo con cargo también a los ingresos por servicios de AAO (personal con un puesto determinado financiado con cargo a los presupuestos de proyectos, –que puede compartirse entre proyectos y servicios de AAO–). Esta medida puede adoptarse en la Sede así como sobre el terreno; el precedente en los tribunales administrativos demuestra que esta medida no da derecho a una contratación indefinida;
- iii) **el personal de proyectos regionales y nacionales:** A partir de 2009, la TCE puede contratar en período de prueba a funcionarios de proyectos de contratación nacional como consultores en los países, en lugar de recurrir a su personal, por períodos de seis meses como máximo y con derecho a regresar a sus respectivos puestos si se garantiza la financiación constante para ello. Se acogen con agrado estos acuerdos, que deberían continuar. Asimismo, bien a través de la utilización de contratos de servicios bien de una nueva categoría, es necesario que el personal de proyectos regionales con condiciones similares a los funcionarios de proyectos de contratación nacional preste servicios en operaciones transfronterizas e interfronterizas de emergencia.

VII. Las compras en las operaciones de emergencia

7.1 Contexto

Secciones del Manual de la FAO: En todo el texto las Secciones del Manual de la FAO a las que se hace referencia son la 502 (Compras) y la 507 (Cartas de Acuerdo).

165. Las compras supusieron el 57 % de los gastos de emergencia de la FAO en el período 2004-2007 y no se puede dudar de la importancia de las compras en cualquier intento por reforzar la eficiencia y la eficacia de las operaciones de emergencia.

166. Dos de las diferencias esenciales entre el planteamiento del sector público en todo el mundo y el del sector privado en relación con las compras tienen su origen en el grado de comunicación con los proveedores. El sector privado negocia con sus proveedores y es más propenso a mantener con ellos relaciones contractuales a largo plazo en lugar de recurrir a frecuentes procesos de licitación. Para impedir la colusión y la corrupción y garantizar la confianza pública, el sector público insiste mucho más en los procesos cerrados de licitación con un amplio anuncio de la convocatoria de concurso. Tanto las directrices de la OCDE como los reglamentos de la UE exigen estos procesos, pero debe observarse que la UE, que establece las normas para las compras del sector público en todos los Estados miembros,⁴¹ tiene una cláusula específica que exime a la asistencia de emergencia de los requisitos ligados a la licitación y las ofertas.

167. Los procesos del sector público tienen su precio en comparación con gran parte de la práctica del sector privado. Los procesos del sector público son más intensivos en cuanto a las transacciones y en ellos resulta menos probable el establecimiento de relaciones a largo plazo con los proveedores. La reducción de las desventajas al mismo tiempo que se mantienen los requisitos esenciales de las compras del sector público es una de las consideraciones que subyacen a este informe, así como el reconocimiento de la diferencia entre emergencia y compras menos limitadas por el tiempo.

Cuadro 8: Distribución porcentual de las compras según su importancia

Valor en USD de la compra	2007	2008
25 000	53,1 %	54,1 %
50 000	11,1 %	8,4 %
75 000	7,1 %	5,7 %
100 000	6,0 %	5,4 %
250 000	13,9 %	13,6 %
500 000	4,3 %	7,7 %
1 000 000	3,0 %	2,7 %
>1 000 000	1,5 %	2,5 %
	100,0 %	100,0 %

Fuente: A. Graham (Datos de AFSP)

⁴¹ Directivas de la UE sobre contratación pública (2001).

168. Se llegó a la conclusión de que la compra y la contratación de servicios en la FAO habían sido objeto de un estudio y un esfuerzo intensivos y los gestores interesados tenían un compromiso general con la obtención de mejoras. Una revisión de la Sección 502 del Manual de la FAO (Contratación), que entró en vigor el 1.º de enero de 2010, refleja varias mejoras, entre ellas en los niveles de delegación, que se han doblado pasando de 50 000 USD a 100 000 USD en el caso de las compras realizadas por los Representantes de la FAO. En lo tocante a las cartas de acuerdo, que se utilizan para contratar servicios de entidades no comerciales, como departamentos gubernamentales y ONG, se está concluyendo un proyecto de revisión de una Sección del Manual (507). Se entiende también que se elaborará una modalidad diferente de las cartas de acuerdo para las subvenciones pequeñas a instituciones destinadas a actividades de la clase de los proyectos por oposición a los servicios.

169. Las prácticas de compra y contratación de los principales asociados bilaterales y de las instituciones financieras internacionales están condicionadas por las declaraciones de París, Roma, Johannesburgo y Accra, de las que también es signatario el sistema de las Naciones Unidas⁴². En la Declaración de Roma los donantes se comprometieron a buscar la armonización de sus procedimientos y prácticas y, siempre que fuera posible, a integrar plenamente la asistencia para el desarrollo en el marco de gestión financiera y rendición de cuentas del asociado ejecutor. Se insiste en el uso de los sistemas de los gobiernos nacionales de los países receptores en la mayor medida posible y en la prestación de asistencia directa con el fin de reforzar tales sistemas. También se afirma que la compra debería ayudar a fortalecer el desarrollo de sectores privados nacionales. En un contexto de emergencia rara vez la FAO podría servirse de los sistemas de compra de los gobiernos beneficiarios y otros organismos generalmente tampoco los usan. Sin embargo, lo que resulta importante es el espíritu de las declaraciones, es decir, que la compra con asistencia de los donantes se esté utilizando como un instrumento de desarrollo. La manera en que la FAO podría servir mejor a este objetivo no es el aspecto principal de este estudio, pero también se trata en el capítulo final del informe.

7.2 El patrón de la compra y aspectos que pueden mejorarse

El patrón de la compra

170. La FAO adquiere bienes perecederos y duraderos y también servicios a través de contratos con entidades comerciales y mediante cartas de acuerdo con entidades no comerciales (por ejemplo, organismos gubernamentales, ONG y universidades). Los servicios comerciales pueden incluir un máximo de aproximadamente el 15 % de bienes. Las compras de la FAO para emergencias corresponden a las siguientes categorías generales:

- a) Productos, en particular:
 - i) insumos agrícolas, pesqueros y forestales, entre los que cabe citar las semillas, las herramientas, los fertilizantes, las embarcaciones y las artes de pesca;
 - ii) los productos de la sanidad animal;
 - iii) los plaguicidas;
 - iv) equipo de TI y comunicaciones;
 - v) vehículos
- b) Servicios, en particular:
 - i) distribución de insumos y otras tareas por parte de ONG y actores similares;
 - ii) servicios de laboratorio, por ejemplo para la IAAP;
 - iii) contratistas de aviones, etc., como los necesarios para las operaciones de fumigado destinadas al control de la langosta.

⁴² Varios organismos de las Naciones Unidas han firmado individualmente esta declaración, que se ha firmado en nombre del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), al que pertenece la FAO.

171. La FAO no es un comprador particularmente importante en el tiempo en ninguna de estas categorías y en ningún mercado. Por tanto, no goza de una ventaja en los precios por ser un cliente principal (excepto en pocos casos, para artículos como las semillas de producción local). En esto la FAO se diferencia de algunos de los otros organismos que compran en las emergencias, como el PMA, que negocia menos artículos en grandes cantidades.

172. El total de compras de la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) a través de la Sede (es decir, de las órdenes de compra iniciadas sobre el terreno y en la Sede) fue de 52,9 millones de USD en 2008, por encima de los cerca de 40 millones de USD en los tres años anteriores. En 2007 y 2008 se produjeron un total de 397 y 442 compras separadas, respectivamente, a través de la Sede. Más de la mitad de las compras individuales, tanto en 2007 como en 2008, tuvo un importe inferior a 25 000 USD y menos de la cuarta parte superó los 250 000 USD. En los dos años, el 1,5 % y el 2,5 % de las compras, respectivamente, superó la cantidad de 1 millón de USD. El valor combinado de los fertilizantes, de las herramientas agrícolas manuales y de las semillas que se han adquirido a través de la Sede y de las oficinas descentralizadas alcanzó en 2008 los 65,6 millones de USD.

173. Por término medio las compras de TCE en la Sede han ascendido a lo largo del período 2006-2008 han ascendido a 43,8 millones de USD, con un mínimo de 23,5 millones de USD y un máximo de 52,9 millones de USD. **Ha crecido la proporción en valor de las transacciones iniciadas sobre el terreno.** En el Cuadro 9 se indica que en 2008 las órdenes originadas sobre el terreno fueron, en valor: un 38 % para fertilizantes, un 71 % para herramientas y maquinaria y un 66 % en el caso de las semillas y el material de plantación. En el Cuadro 10 se resumen los artículos principales adquiridos con arreglo a autorizaciones sobre el terreno según el Sistema de Contabilidad sobre el Terreno (FAS) para 2007-08. Puede verse que en 2008 el 45 % del total se destinó a semillas y material de plantación, en tanto que otro 16 % se consagró a herramientas agrícolas.

174. Tanto para las compras sobre el terreno como para las de la Sede, las herramientas y las semillas suelen ser de origen local y los fertilizantes y plaguicidas, en especial en el caso de las cantidades mayores, tienden a adquirirse internacionalmente (ya que nunca se producen en la mayoría de los países beneficiarios). En el caso de las semillas, la compra local es una necesidad si las variedades deben adaptarse al agroecosistema y a los gustos locales. Si bien las herramientas no son necesariamente de producción local, es necesario que se adapten a las tradiciones locales, y lo mismo ocurre con las embarcaciones y las artes de pesca.

175. Las cantidades de fertilizante negociadas han sido relativamente pequeñas (aun incluyendo el programa de la CE), alcanzando un máximo en el total anual de ventas de 13,5 millones de USD en 2008, que será más elevado en 2009 pero continuará siendo todavía relativamente modesto⁴³. Las grandes empresas productoras de fertilizantes y los operadores importantes suelen mostrar escaso interés en estos volúmenes y el Servicio de Compras (AFSP) trabaja generalmente a través de operadores o intermediarios más pequeños. En los últimos cuatro años (2005 a principios de 2008) ha mantenido tratos con 12-15 operadores establecidos en Europa y Asia. En unos pocos países, como el Pakistán y el Afganistán, se han utilizado operadores locales con una cadena de suministro bien desarrollada. Cada 2 o 3 meses AFSP emite órdenes de compra por cantidades que varían de 150 toneladas a un máximo registrado de 44 000 toneladas para el Pakistán después de las inundaciones y terremotos que tuvieron lugar en el país. El pedido medio es de 300-500 toneladas por orden de compra y país.

⁴³ Especialmente ahora que el precio medio de una tonelada de bifosfato amónico ha llegado a 1 130 USD, el fosfato de sodio tribásico a 1 030 USD, la urea a 450 USD y el cloruro de potasa a 490 USD (abril de 2008).

Cuadro 9: Valor y proporción de las órdenes originadas sobre el terreno para fertilizantes, herramientas y semillas

	Órdenes por valor (Millones de USD)			Porcentaje por valor		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Fertilizantes						
Sede	4,3	2,8	8,3	76 %	46 %	62 %
Sobre el terreno	1,3	3,2	5,2	24 %	54 %	38 %
Total parcial	5,6	6,0	13,5	100 %	100 %	100 %
Herramientas y maquinaria						
Sede	0,8	2,2	3,4	12 %	24 %	29 %
Sobre el terreno	6,1	7,1	8,2	88 %	76 %	71 %
Total parcial	6,9	9,3	11,6	100 %	100 %	100 %
Plantas y semillas						
Sede	7,1	11,7	13,9	38 %	38 %	34 %
Sobre el terreno	11,4	19,1	26,7	62 %	62 %	66 %
Total parcial	18,5	30,8	40,6	100 %	100 %	100 %
Fuente: A. Graham (Datos de AFSP)						

176. Los contratos comerciales de servicios tienen un lugar mucho menos importante en las operaciones de emergencia de la FAO del que ocupan las compras. Entre las finalidades para las cuales se han autorizado grandes contratos de servicios en los últimos años se han encontrado los aviones involucrados en operaciones de lucha contra la langosta y la rehabilitación de gasolineras en el Iraq.

Cuadro 10: Proporciones de las compras principales sobre el terreno (2007-08)

Semillas y material de plantación	44,7 %
Herramientas	15,7 %
Fertilizantes	7,9 %
Ganado	7,5 %
Suministros veterinarios	7,3 %
Vehículos	7,1 %
Equipo de información y comunicación	5,2 %
Piensos	3,8 %
Plaguicidas	0,9 %
Fuente: Extracción del FAS por A. Graham	100,0 %

177. Las cartas de acuerdo son una modalidad muy importante en el apoyo de emergencia, especialmente en el caso de las ONG, para la entrega directa de insumos a los beneficiarios. Generalmente se conceden de forma directa sin ningún proceso público de concurso. No existe ningún registro separado de cartas de acuerdo administradas sobre el terreno. En 2006 y 2007 la TCE tramitó unas 80 al año a través de la Sede por un valor medio total de 8,85 millones de USD,

que supusieron solo alrededor de un 8 % del número total de las cartas de acuerdo tramitadas a través de la Sede en número, pero un 26 % en valor.

178. La FAO no tiene instrumentos bien adaptados y elaborados para:

- a) el suministro directo de cupones que permitan a los beneficiarios adquirir sus insumos a comerciantes (por ejemplo, en ferias de semillas que actualmente se organizan a través de intermediarios);
- b) proporcionar un contrato similar a los empresarios privados nacionales en pequeña escala del que puede darse a las ONG o a entidades gubernamentales a través de una carta de acuerdo. Muchas cartas de acuerdo combinan un elemento de creación de capacidad para la institución con la prestación de un servicio;
- c) contratación de un individuo, por oposición a una empresa, o a una ONG reconocida para la entrega de un producto como, por ejemplo, embarcaciones a constructores o rehabilitación de instalaciones de comercialización o semillas directamente a los agricultores.

Estas iniciativas exigen actualmente el uso de intermediarios o la aplicación de medidas excepcionales según procedimientos no concebidos para estos fines como la contratación diaria local de mano de obra o las disposiciones excepcionales sobre la compra conforme a la Sección 502 del Manual de la FAO.

Cuadro 11: Cartas de acuerdo tramitadas a través de la Sede en 2006-07

Promedio anual	Número	Valor en millones de USD
Cartas de acuerdo para emergencias emitidas en la Sede	80	8,85
Cartas de acuerdo para las emergencias en porcentaje del total de cartas de acuerdo de la Sede	7,8 %	25,9 %
Porcentaje de cartas de acuerdo:		
Menos de 25 000 USD	16 %	2 %
25 000 - 50 000 USD	20 %	7 %
50 000 - 100 000 USD	43 %	30 %
Más de 100 000 USD	21 %	61 %
Fuente AFSP		

Los calendarios

179. El Servicio de Compras (AFSP) comunica que, indicativamente, el intervalo medio entre la presentación de solicitudes de compra y su autorización es de dos meses y el de entrega es de un mes. De este período, el tiempo de preparación de la oferta es de cuatro días, la duración de la licitación de nueve días, la duración de la evaluación financiera es de cinco días y el tiempo para la evaluación técnica es de 22 días. Se trata de promedios que ocultan los mejores casos y los peores. En el período tampoco se tienen en cuenta la labor inicial de preparar la solicitud de compra, que generalmente añadirá dos semanas al período y al tiempo para la entrega efectiva a los beneficiarios, que puede llegar a sumar otras cuatro semanas (condiciones como la exigencia de que en unas bolsas figure el logotipo del donante o de la FAO pueden aumentar aun más los tiempos de entrega). En los estudios de casos para esta evaluación se halló el patrón medio general para las compras que figura en el Cuadro 12.

180. El resultado es un período medio para todo el proceso, incluida la entrega a los beneficiarios finales, de al menos cuatro y probablemente cinco meses, cuando la compra se ve

sometida a procedimientos de licitación. Sería errado pensar que pasar de la licitación a la compra directa sin una convocatoria oficial a licitación eliminaría completamente la evaluación y otros pasos, pero, como puede verse por el Cuadro 12, sí da la posibilidad de reducir el tiempo en un mínimo de un mes y los costos de transacción también disminuirían. La compra directa sin licitación se utilizan en ocasiones en caso de urgencia real, previa autorización del Comité de Compras.

Cuadro 12: Conclusiones de los estudios de casos sobre la duración media de las acciones de compra

		Media (días)	Tiempo transcurrido (días)
Planificación	Especificaciones, enlace con las oficinas descentralizadas, autorizaciones técnicas, determinación de los proveedores iniciales	14	14
	Tiempo para que la TCE expida la solicitud de compra a AFSP después de la autorización de las especificaciones técnicas	4	18
Licitación	Tiempo necesario para ultimar la lista de proveedores; preparación y puesta en marcha de las ofertas. (Este promedio comprende los retrasos ocasionados por las peticiones que se devuelven a TCE o a las unidades técnicas para su mayor elaboración. La AFSP estima que, si es posible actuar de inmediato sobre la petición, el tiempo debería ser de una semana, aproximadamente.)	19	37
	Tiempo entre la invitación y la fecha final del plazo para presentar ofertas	11	48
	Recepción de ofertas, evaluación (incluyendo el tiempo requerido para la evaluación técnica, de 22 días, y para la evaluación comercial, de 13 días)	22	70
Compra y entrega al país	Emisión de la orden de compra	14	84
	Entrega en el puerto o aeropuerto de destino, inspección, seguimiento y autorizaciones	35	119
Entrega a los beneficiarios	Tiempo desde la entrega en el país hasta la distribución a los beneficiarios	25	144

181. Aunque se utilice la compra directa, el tiempo medio de entrega es de tres y medio a cuatro meses. En situaciones de emergencia repentina que se presentan en un régimen pluvial bimodal o de producción irrigada (dos cosechas al año), es muy poco frecuente que se pueda llegar así a la siguiente cosecha. En regímenes monomodales (una cosecha al año), es posible llegar a la siguiente estación de siembra, en función del momento en que se produzca la catástrofe. Según se dijo anteriormente, la mayor parte de las operaciones de emergencia son de larga duración, no son repentinas y existe necesidad de mayor planificación de programas en las emergencias, que se extiende a la compra (cuando resulta necesario involucrar a especialistas de la compra en el proceso de planificación para programas importantes de emergencia).

182. En el Cuadro 13 se proporciona información sobre el promedio de días para evaluación técnica y tramitación de ofertas sobre diferentes categorías de compras sometidas a licitación (basada en las transacciones para 2007-08). Las diferencias en el tiempo de evaluación técnica pueden también reflejar tanto la capacidad de recursos humanos y la prioridad que le otorgan las unidades técnicas responsables como la complejidad de la materia (para los aspectos del apoyo técnico, véase lo dicho anteriormente). Puede verse que todos los períodos fueron superiores a 10 días (excepto para el equipo de fumigación y los piensos) y algunos parecen inexplicables, como los 28 días para vehículos. En todos los casos, posiblemente reflejen las consultas en uno y otro sentido entre la unidad técnica, la TCE y las oficinas descentralizadas. También resulta difícil hacerse cargo de las razones que explican algunas de las diferencias importantes en el tiempo para

la preparación de licitaciones y ello puede deberse en parte a la complejidad de las especificaciones y las dificultades en identificar a posibles licitadores. De los productos principales en cuanto a valor para las emergencias (semillas, fertilizantes y herramientas), se exige una atención especial a la reducción de las necesidades de tiempo para la compra de herramientas⁴⁴ y los intervalos transcurridos para los transmisores y los vehículos son motivo de preocupación, ya que estos son esenciales para la realización de operaciones de emergencia.

Cuadro 13: Tiempo para la evaluación técnica y la preparación de licitaciones por tipo de producto adquirido

	Evaluación técnica	Preparación de licitaciones
	(días)	
Semillas	17	9
Fertilizantes	15	6
Herramientas agrícolas	21	16
Maquinaria	24	52
Bombas	19	85
Artes de pesca	21	28
Piensos	8	6
Plaguicidas	22	19
Equipo de fumigación	3	15
Medicamentos veterinarios y vacunas	23	9
Transmisores	33	5
Vehículos	28	35

Fuente: Examen exhaustivo, Anexo G.

Los procesos

183. Se han estado haciendo esfuerzos para reducir el período de compra y recortar los costos de transacción. La mayor parte de las etapas en el proceso de compra se dan fuera del Servicio de Compras, en las oficinas descentralizadas, en las divisiones técnicas y en la TCE, y para el grueso en número de las compras la operación queda a cargo en gran medida de la unidad de coordinación de emergencias o el Representante de la FAO sobre el terreno. Por tanto, el Servicio de Compras puede prestar apoyo a las mejoras en el proceso y facilitarlas, pero la realización efectiva de las mejoras corre a cargo de otros en gran medida.

184. La disponibilidad de fondos es una causa principal del retraso en las compras (véase lo dicho anteriormente a propósito del Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA), donde se abordan las modalidades posibles para su expansión con el fin de poner a disposición financiación anticipada). Los retrasos evitables en la compra son también en gran medida una función de:

- a) la planificación inadecuada y una tendencia a gestionar proyecto a proyecto, en lugar de como un programa total;

⁴⁴ La TCE ha acordado, en principio, hacerse cargo de un funcionario en la División de Sistemas de Apoyo a la Agricultura (AGS) para las emergencias a partir de 2010.

- b) la definición escasa de las especificaciones, cuyo fundamento se trata al abordar el apoyo técnico;
- c) el grado de conocimiento de los procesos por parte del personal, que depende en parte de la continuidad del personal y en parte de la capacitación, elementos que se tratan al abordar los recursos humanos.

185. **Preparación:** la planificación ha mejorado pero, tal como se ha propuesto anteriormente, es necesario dar un mayor reconocimiento a las posibles ventajas que supondrán otras mejoras. En los planes de compra, si existen, rara vez se estudia la viabilidad del cumplimiento de plazos, de la obtención de los suministros necesarios, etc. Asimismo, en este contexto, la insistencia del Examen exhaustivo en que se mejore la planificación de las compras es pertinente. En el espacio anteriormente dedicado a la TI se ha tratado la necesidad de mejorar el apoyo de TI y las posibilidades de hacerlo en beneficio de una planificación y gestión integradas de los programas, y en el debate sobre el apoyo técnico se ha abordado la necesidad de más material de orientación, más bases de datos y elaboración de información operativa de la Organización, en particular para las compras. Como medida provisional a la espera de la puesta en marcha del proyecto de NICSP/FAS, el Servicio de Compras está diseñando una herramienta sencilla para registrar y reunir información sobre las compras realizadas sobre el terreno, pero se tratará necesariamente de un sistema paralelo.

186. El Servicio de Compras (AFSP) organiza ciertamente misiones de compra relativamente pronto con ocasión de las grandes emergencias. Las suele realizar una sola persona y, para la duración de la misión, se concede un nivel más alto de autoridad de compra y la persona trabaja con el personal local en la realización de una primera fase de grandes compras y asume alguna capacitación en el proceso. En años recientes se han realizado 5-8 misiones anuales para las operaciones de emergencia por un total de unas 90 personas/día anuales. Sin embargo, los recursos de personal a estos efectos son muy limitados. Se realizaron muy pocas misiones de compra con finalidades distintas de las emergencias.

187. La FAO ha utilizado la licitación anticipada para las compras (una licitación sin compromiso de fondos), cuando los requisitos se pueden prever y las cantidades tienen una entidad suficiente para interesar a los posibles licitadores. Algunas veces se han tenido dificultades en esto por la falta de planificación previa de las cantidades y especificaciones globales de los programas y porque algunos de los funcionarios de las oficinas descentralizadas y de TCE que estaban involucrados no se hallaban plenamente informados de las posibilidades y eran reticentes a comenzar un proceso de licitación previa antes del depósito efectivo de fondos. También se ha observado que, al poner en marcha licitaciones anticipadas, es posible que un licitador cualificado ya no esté en condiciones de suministrar las cantidades o las especificaciones requeridas en el momento en el que el pedido se realiza efectivamente. Otra posibilidad es agregar una compra a una licitación todavía en curso, pero las oportunidades son a menudo limitadas y los sistemas de TI no prevén en la actualidad un control fácil al respecto.

188. **Eficacia en el uso de los recursos y eficiencia:** En busca de la mayor eficacia en el uso de los recursos, la FAO pone de relieve en el cumplimiento de las especificaciones el precio por encima de otras consideraciones⁴⁵. Un 80 % de la ponderación en los criterios de evaluación para los bienes (no los servicios) debe darse al precio. Se puede argumentar que la correcta elaboración de unas especificaciones, incluidas las referentes a plazos, conlleva que el precio constituya la consideración principal⁴⁶. Se ha puesto de relieve la importancia de la planificación anticipada y ello debería normalmente incluir aquello que está disponible en el mercado local que pueda

⁴⁵ No existe una definición universalmente aceptada de eficacia en el uso de los recursos, pero todas las definiciones de auditoría y evaluación se centran en el concepto de consecución de los resultados del proyecto en cuanto a precio, tiempo y calidad por un costo menor. Esto no se refleja plenamente en la definición empleada en la Sección 502 del Manual.

⁴⁶ En la actualidad, las especificaciones pueden situarse dentro de márgenes con asignación de ponderaciones dentro de la gama, lo que parece de difícil aplicación a muchas categorías de compras de emergencia.

satisfacer las necesidades, las capacidades de los proveedores potenciales, etc. Sin embargo, a menudo esto no se hace y en modo alguno se exige como parte del proceso de planificación.

189. No resulta infrecuente tener que invitar nuevamente a la presentación de ofertas después de formular aclaraciones de las especificaciones y otros aspectos, y no siempre se pueden elaborar con precisión las especificaciones. A menudo resulta deseable una cierta flexibilidad, especialmente cuando se acumula constantemente una información más detallada de los requisitos sobre el terreno, como puede suceder en una operación de emergencia. En este contexto, los estudios previos a la compra, que permiten una buena descripción del mercado y una clarificación de las especificaciones, son importantes. La licitación pública incrementa los plazos y no es probable que aumente el número de ofertas válidas si se ha investigado el mercado adecuadamente.

190. Otras cuestiones planteadas en los procesos de compra son:

- a) las deficiencias en el Sistema de Contabilidad sobre el Terreno (FAS) han conllevado que las compras locales sobre el terreno no se registren como obligaciones. Esta función se resolverá finalmente con la mejora del FAS y se trata más arriba en Tecnología de la información. Al mismo tiempo, las cartas de acuerdo no se introducen en la actualidad necesariamente en Oracle como compromisos, lo que constituye un problema serio al determinar el total de compromisos pendientes⁴⁷;
- b) la base de información sobre proveedores de la FAO es inadecuada. Se debe completar un informe de rendimiento sobre las compras no satisfactorias, pero no para todas las compras, los informes no se preparan con relación a ninguna tabla de puntuación sistemática sobre los proveedores y la información no es fácilmente accesible. Se tiene noticia de que esta situación ya puede dar lugar a la repetición de pedidos a proveedores que no trabajan bien, por lo que al realizarse las compras en menor medida a nivel central y al disminuir la memoria institucional en el personal de una unidad determinada, el problema podría agravarse. En el Examen exhaustivo se le atribuyó gran importancia a este aspecto de información adecuada;
- c) los procesos de la FAO exigen una evaluación técnica de las ofertas y una evaluación comercial. La TCE afirma que, en calidad de responsable presupuestario, suele realizar una evaluación en términos de requisitos operacionales, pero que no se trata de una exigencia oficial de la FAO, aunque probablemente debería serlo;
- d) cuando se utilizan las cartas de acuerdo para los proveedores no comerciales de servicios, se da a menudo la suposición de que solo hay un proveedor en condiciones de proporcionar el servicio (en ocasiones se han emprendido procesos competitivos, pero se trata de una excepción). Dicha suposición no siempre está justificada en el caso de las ONG que proporcionan servicios en las emergencias. Hay con frecuencia proveedores únicos, pero la falta de criterios claros para determinar cuándo se debería exigir un procedimiento de licitación no está más justificada para las cartas de acuerdo en las situaciones de emergencia de lo que lo estaría en el caso de las compras comerciales.

⁴⁷ En la propuesta revisada de Sección del Manual sobre las cartas de acuerdo se propone la obligatoriedad de que todas las cartas de acuerdo por un importe superior a los 100 000 USD se introduzcan en el sistema Oracle, pero esta opción dejaría sin contabilizar compromisos importantes.

191. **Límites de autoridad en las compras:** en el Cuadro 14 pueden verse las limitaciones de autoridad en 2009 para las compras y las cartas de acuerdo con relación a las que entraron en vigor para las compras (contratos comerciales y compras) el 1.º de enero de 2010. Los aspectos importantes que se observan en el Cuadro son:

- a) las diferencias en los niveles de delegación para los contratos comerciales y las cartas de acuerdo;
- b) el nivel mínimo de autoridad para la compra comercial que se concede al Director de la TCE (5 000 USD para las compras comerciales o los contratos de servicios, por oposición al de las cartas de acuerdo, que alcanza 1 millón de USD con la aprobación del Subdirector General del Departamento de Cooperación Técnica). Aunque las cartas de acuerdo no se destinan a la misma finalidad que las compras comerciales, es posible que ello suponga un incentivo perverso para que la TCE utilice rápidamente las cartas de acuerdo en lugar de los contratos de compra, lo que influiría negativamente en el empleo del sector privado nacional, especialmente en el caso de los servicios;
- c) la dificultad para otorgar una delegación para la compra a los coordinadores de emergencias, al contrario de lo que ocurre con los gestores de proyectos en aquellos proyectos en los cuales el Representante de la FAO es el titular único de una cuenta de anticipos⁴⁸;
- d) la diferencia en los niveles de autoridad entre la Sede y las oficinas descentralizadas con categorías comparables de personal y responsabilidades que disponen de niveles muy inferiores de autoridad en la Sede para las compras comerciales pero de niveles mayores para las cartas de acuerdo.

⁴⁸ En la Nota sobre la descentralización se decía que debería haber mayor flexibilidad en la asignación de cuentas de anticipos a los coordinadores de las emergencias y que hay Representantes de la FAO que no desean asumir la responsabilidad de las compras ni la gestión financiera de las operaciones de emergencia. También que es posible que el Representante de la FAO no haya sido seleccionado en función de su capacidad para gestionar grandes presupuestos.

Cuadro 14: Niveles de autoridad de compra (máximos)

	Contratos comerciales (Sección 502 del Manual)		Cartas de acuerdo
	2009	Revisión (2010)	Actual
Director de AFS con la autorización del Comité de Compras	Sin límite	Sin límite	No procede
Jefe del Servicio de Compras (AFSP)	100 000 USD	200 000 USD	No procede
Posibilidad de delegación general máxima por parte de AFS ^{a/}		Sin límite	No procede
Posibilidad de delegación específica máxima por parte de AFS (1 contrato)		Sin límite	No procede
Director de TCE	4 000 USD	5 000 USD	200 000 ^{b/} USD
Posibilidad de delegaciones máximas del Director de TCE en los jefes de servicio, coordinadores de emergencias, etc.	4 000 USD	5 000 USD	50 000 USD
Representantes regionales	150 000 USD	200 000 USD	100 000 USD
Posibilidad de delegación general máxima por parte de los Representantes Regionales	Ninguna ^{c/}	Ninguna ^{c/}	Ninguna ^{c/}
Posibilidad de delegación específica máxima por los Representantes Regionales (1 contrato) para las operaciones de emergencia en los países	Ninguna ^{c/}	Ninguna ^{c/}	Ninguna ^{c/}
Representantes Subregionales en los países de destino	75 000 USD	150 000 USD	25 000 USD
FAOR	50 000 USD	100 000 USD	25 000 USD
Posibilidad de delegación máxima por parte del FAOR en el coordinador de emergencias (no está claro si es posible en caso de que la operación esté a cargo de TCE)	Ninguno	50 000 USD	Ninguna
<p>^{a/} El Director de AFS puede delegar sin límite autoridad de compra en cualquier funcionario de la Organización.</p> <p>^{b/} Con la aprobación del Subdirector General de TC, 1 millón de USD.</p> <p>^{c/} Ninguna para los proyectos de emergencia operados por TCE.</p>			

192. **La fusión de compras para conseguir volumen** podría resultar importante si la FAO va a reducir el número de transacciones y aumentar su importancia como cliente. No deberían exagerarse las posibilidades en este sentido. Según resulta de lo dicho anteriormente sobre el total de las compras, la FAO tiene una entidad relativamente pequeña en todos los mercados donde entra, excepto, a veces, en los que son puramente locales. La planificación y la programación para la compra entre proyectos en mayor medida de lo que ocurre en la actualidad puede facilitar la agregación. También es necesario abordar la manera de superar la tendencia a emitir órdenes de compra separadas según las fuentes de financiación (proyecto) para el mismo proveedor y el mismo programa en un proceso cargado de transacciones.

193. Muchas organizaciones que negocian volúmenes mayores utilizan en mayor medida que la FAO los acuerdos y contratos marco. La FAO tiene, desde luego, contratos marco para ordenadores, muebles, restauración y demás, en los que los precios se fijan inicialmente y se establecen en el contrato los métodos de ajuste de los mismos, pero la oportunidad de comprar a partir de listas se limita a artículos como los vehículos, los transmisores y los ordenadores, que

son importantes para la logística de la emergencia, pero no son los artículos que la FAO suministra a los beneficiarios y, por tanto, no constituyen el grueso de sus adquisiciones.

194. Otra cuestión relacionada es la del mantenimiento de suministros o insumos en algún tipo de reserva para emergencias, al igual que el PMA hace con los alimentos, los vehículos y el equipo de comunicación de emergencia. La UNICEF y la Cruz Roja almacenan otros suministros de emergencia, entre ellos los de naturaleza médica. Sin embargo, las necesidades que la FAO tiene de que los artículos se pongan a disposición en las emergencias son menores, están más diferenciadas y, en algunos casos, la FAO maneja productos perecederos (por ejemplo, las semillas).

195. **Compra conjunta con otros organismos:** en el Examen exhaustivo se señaló que la compra conjunta (principalmente la contratación de servicios) por parte de los organismos con sede en Roma era un campo importante para la obtención de posibles ventajas. Sin embargo, **en el campo de las emergencias, las posibilidades son limitadas.** Las oportunidades para la compra conjunta con otras organizaciones de las Naciones Unidas y la utilización de instalaciones como los depósitos de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas en Brindisi, Dubai y otros lugares no es tan atractiva como parece a primera vista. Solo hay dos categorías de equipo que la FAO adquiere en cantidades relativamente grandes de forma conjunta con otros organismos de las Naciones Unidas. Son los vehículos y el equipo de TI. Los vehículos pueden comprarse a partir de una lista común de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Servicio de Compras mantiene al respecto que los precios y la entrega no son a menudo competitivos. No obstante, las oficinas descentralizadas de la FAO pueden comprar en la lista de las Naciones Unidas por encima de su autoridad para la compra si están convencidas de que la compra en la lista es competitiva. En el caso de la TI, la FAO tiene un contrato con Dell.

196. Los depósitos de ayuda humanitaria mantienen suministros para el envío y son propiedad de los organismos, y por lo común no son adquiridos conjuntamente. Podría haber razones para almacenar en dichos depósitos algunos vehículos y equipos de TI para su envío inmediato en una emergencia. El problema es cómo pagarlos, ya que es necesario adquirirlos previamente. La FAO ya retiene ordenadores en la Sede a través de la sencilla fórmula del retraso de la entrega a quienes los han adquirido en la Sede. El número de ordenadores retenidos de esta manera podría ampliarse aumentando el retraso en la entrega y algunos podrían almacenarse en Brindisi (se tiene noticia de que las actuales existencias agrupadas en los depósitos de ayuda humanitaria son de IBM, que la FAO no mantiene, ya que su contrato es con Dell, pero en el lado negativo ellos significa que, en una situación de emergencia en la que la FAO comparte a menudo servicios con el PMA, la Organización debe mantener una plataforma de equipo físico diferente). Es posible retener algunos vehículos mediante la misma estrategia de retraso en la entrega, pero en este caso a las oficinas descentralizadas (no se adquieren vehículos para la Sede), y probablemente no resultaría práctico. Se sabe que el PMA ha permitido algunas veces que la FAO le compre o alquile vehículos pero, naturalmente, el PMA tiene que otorgar prioridad, como es natural, a su propio trabajo.

197. La FAO ya se vale del PMA para la logística y existe un acuerdo marco para ello, pero no está claro que se haya incorporado en los manuales administrativos de las dos organizaciones.

198. **Los informes sobre transparencia y cumplimiento** son importantes para la confianza de los proveedores, los donantes y los países beneficiarios en los procesos de compra. Además del fortalecimiento de la capacidad institucional, en el Examen exhaustivo se preveía un refuerzo del seguimiento y la inspección del cumplimiento, que era necesario que fuera de la mano con una mayor descentralización de la autoridad. La publicación de los proveedores para todas las compras de cierta entidad y de los ganadores de las licitaciones no es la práctica actual, aunque se hizo en el caso del Iraq sin problemas y es lo que hace actualmente la Comisión de la Unión Europea al otorgar contratos superiores a 100 000 USD. No existe información de disponibilidad pública sobre listas de proveedores y no hay una evaluación sistemática del rendimiento.

199. El cumplimiento ha sido anteriormente sometido al control de transacciones en el Servicio de Compras (AFSP), así como a auditoría interna y externa e inspección. Ahora la Organización está pasando a una mayor insistencia en los controles a posteriori y en la auditoría e inspección basadas en el riesgo. Sin embargo, se sigue insistiendo en la observancia de las normas por oposición al riesgo de fraude, la colusión o la ineficacia en el uso de los recursos, y tanto el AFSP como la TCE observan que, en función del autor y del mandato, hay incongruencias en las recomendaciones de auditoría y evaluación, ya que en algunas se destaca la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos y en otras la observancia estricta de las normas.

Simplificación y refuerzo de la capacidad institucional interna de la FAO

200. En el Examen exhaustivo se señaló una necesidad de aumentar la función de asesoramiento sobre las compras y de una mejora correspondiente en el apoyo a los sistemas de análisis e información para las compras. También se respaldó la transferencia de la mayor parte de las funciones de tramitación de transacciones al Centro de Servicios Compartidos y una mayor descentralización con competencias reforzadas y autonomía para los responsables de las compras. En las respuestas al cuestionario se ha destacado la necesidad de capacitación del personal sobre el terreno en cuanto a las compras, y los informes de auditorías, los informes de evaluaciones y de administración a menudo señalan la importancia de este aspecto. El Examen exhaustivo fue más allá y propuso que se sometiera al personal a pruebas y certificación en competencias de compra.

201. Con una mayor descentralización y la transferencia de la introducción en Oracle de las órdenes de compra sobre el terreno al Centro de Servicios Compartidos, el Servicio de Compras (AFSP) ha ido cambiando su función primaria de tramitación y control de transacciones por la de apoyo a la función de compra, incluyendo la elaboración de la política. El AFSP realiza todas las compras de la Sede y de las oficinas descentralizadas por encima de los límites autorizados, así como las peticiones de las oficinas descentralizadas dentro de tales límites. Afirma que el hecho de diluir esta función reduciría su capacidad de formulación de la política si tuviera una gran participación en el apoyo a otros, al mismo tiempo que en transacciones de mayor envergadura. En este momento (noviembre de 2009) hay 24 funcionarios de servicios generales⁴⁹ y cinco profesionales y D1 de plantilla⁵⁰ en el AFSP. Cuatro consultores desarrollan tareas profesionales y existe un equipo pequeño de consultores que trabaja en un proyecto de gestión de proveedores. Da la impresión de que si el AFSP tiene que asumir una función mayor de apoyo a otros trabajando con delegación de autoridad, es necesario equilibrar las necesidades de personal a favor de los profesionales, reconociendo al mismo tiempo que los funcionarios de servicios generales pueden desempeñar funciones importantes en la capacitación y en la evaluación comercial en condiciones de completa igualdad con los profesionales subalternos.

202. Además de las capacidades de las oficinas regionales y subregionales, se establecieron unidades administrativas con niveles superiores de autoridad para las operaciones de emergencia importantes en el Iraq, el Sudán y la República Democrática del Congo con funcionarios profesionales internacionales. Se han otorgado selectivamente a otras oficinas niveles superiores de autoridad de compra. Las transacciones correspondientes a estos niveles de autoridad se mantienen sujetas a la supervisión del AFSP y este continúa examinando los documentos de licitación, lo que constituye una etapa adicional en la cadena de transacciones. En el Examen exhaustivo se señalan otros 44 países⁵¹ en los que las actividades de compra superaron los 500 000 USD anuales en el período 2006-2008. En el Examen exhaustivo se observó que el personal de la FAO poseía competencias adecuadas de compra en el 52 % de estos países y distintos grados de inadecuación en el restante 48 % (sin embargo, en el informe se reconocía que se estaba trabajando a partir de descripciones de puestos en las que no se tenían en cuenta las competencias efectivas o los recursos humanos no funcionarios).

⁴⁹ De los 24, dos son temporales.

⁵⁰ Existe una vacante de P1.

⁵¹ Además del Iraq, el Sudán y la República Democrática del Congo.

7.3 Conclusiones y recomendaciones para las compras en las operaciones de emergencia

203. A la hora de mejorar el proceso de compras en las operaciones de emergencia, es necesario concentrarse en mejorar las adquisiciones y los aspectos que actualmente abarcan las cartas de acuerdo (los grandes contratos comerciales de servicios carecen relativamente de importancia para las emergencias, pero los contratos de servicios podrían cobrar mayor importancia para la prestación de servicios de apoyo técnico en las emergencias).

204. **Recomendación 7.1: La preparación para las compras y el cumplimiento de los plazos de entrega es probablemente el mayor campo susceptible de mejora:** A continuación se proponen factores que pueden permitir la reducción de los plazos de espera y podrían, al unirse con las medidas propuestas en otras partes de este informe, tener una repercusión significativa, pero no es realista esperar reducciones drásticas del tiempo total de las compras en un futuro próximo:

- a) **La planificación de la preparación para las compras debería pasar del nivel del proyecto al del programa** y para cada operación de emergencia importante debería existir un plan de compra inicial para el programa global, como ocurre algunas veces ahora, que debería actualizarse oficialmente cada año. Debería incluir la investigación de mercado sobre los posibles proveedores locales y las decisiones sobre el método de compra, por ejemplo, el uso de ferias de semillas o la compra de semillas;
- b) **Es necesario incluir especialistas de la compra en la planificación inicial y en la permanente** para la compra de los grandes programas de emergencia. Las misiones de compra han supuesto una respuesta importante en la aceleración de las compras iniciales;
- c) **La FAO no debería emprender actividades para alcanzar la cosecha siguiente que casi seguramente no conseguirán su objetivo**, según se afirma en numerosas evaluaciones. En su lugar, la Organización debería preparar adecuadamente una respuesta para la temporada de cosecha que pueda afrontar, que normalmente será aquella para la cual falte un mínimo de cinco meses. Esto no invalida la respuesta, sino que la refuerza, al proporcionar un impulso sostenible a las familias que luchan por reconstruir sus medios de vida. Resulta pertinente aquí la insistencia del Examen exhaustivo en la planificación para la compra. Asimismo, según se destacó anteriormente, el grueso de la asistencia de la FAO se ocupa de emergencias “continuas” o de sequías predecibles y la planificación anticipada para las compras es posible;
- d) **cuando las entregas están limitadas en el tiempo** (por ejemplo, para llegar a la próxima temporada de cultivo o en operaciones relacionadas con plagas y enfermedades) **se debería emplear en mayor medida la división de contratos entre proveedores** (aunque esto reduzca la agregación, también reduce el riesgo no haya nada disponible en tiempo útil).

205. **Recomendación 7.2: Agregación de las compras:** Como ya sucede cada vez más, la compra para programas debería gestionarse de manera global, no para proyectos individuales, y deberían examinarse las posibilidades de:

- e) desarrollar cuentas comunes de fondos fiduciarios para la compra de insumos destinados a programas o clases de insumos, como los fertilizantes y el equipo. El principio de tales cuentas consistiría en que las compras se realizarían a través de la cuenta común y que los proyectos individuales comprarían a partir de la misma. Si los precios pagados por los proyectos incluyeran un pequeño margen, podrían cubrirse los riesgos y la gestión acumulando, al mismo tiempo, alguna reserva de capital (véase lo dicho anteriormente a propósito de las cuentas comunes);

- f) sobre la base del plan de compra, mayor expansión de la licitación anticipada y elaboración de acuerdos marco que permiten que uno o más de los licitadores queden precalificados pero dan después la posibilidad de ultimar las órdenes efectivas posteriormente en el marco del acuerdo (esta solución requeriría un cambio en el Manual de la FAO a fin de reconocerla como un proceso normal y no excepcional). Los acuerdos marco podrían ser particularmente importantes en los mercados locales para productos, como el de las semillas, e internacionalmente para artículos tales como las vacunas veterinarias de calidad probada.

206. **Recomendación 7.3: Para obtener mayor eficacia en el uso de los recursos:**

- a) **la planificación previa y los estudios de mercado** deberían desempeñar una función más destacada en la finalización de las convocatorias de licitación;
- b) es necesario ajustar el equilibrio de los criterios de eficacia en el uso de los recursos, **insistiendo menos en el precio**, que actualmente supone el 80 % de la ponderación en los criterios para las compras y:
- i) considerando mejor las cuestiones de flexibilidad a fin de responder a las exigencias cambiantes sobre el terreno;
 - ii) reflejando un reconocimiento de que no siempre se pueden elaborar exactamente las especificaciones antes de la convocatoria de licitación y de que, en ocasiones, se debe ejercer una discrecionalidad técnica y operacional;
 - iii) tomando en cuenta la necesidad de conceder mayor peso a la información sobre la fiabilidad del proveedor;
 - iv) permitiendo una preferencia más flexible a los proveedores nacionales por encima de los internacionales;
- c) es necesario conservar oficialmente **un historial de los proveedores** y considerarlo un criterio explícito en la convocatoria de licitación y la evaluación de ofertas (los criterios que se utilizarán para evaluar la fiabilidad deberían estar disponibles para los proveedores);
- d) se debería exigir una evaluación oficial de los criterios operacionales como parte de la evaluación exhaustiva del uso eficaz de los recursos, además de la evaluación técnica y comercial;
- e) **mayor transparencia** dentro del marco anterior: la FAO podría publicar todas las compras superiores a un valor mínimo determinado.

207. **Recomendación 7.4: La capacidad institucional de la FAO para las compras** debería reforzarse ampliamente en consonancia con las propuestas del Examen exhaustivo.

- a) Desde la perspectiva de las emergencias, es necesario prestar una atención especial a:
- i) la elaboración y el apoyo de la planificación y la preparación para la compra;
 - ii) proporcionar apoyo informativo;
 - iii) proporcionar apoyo directo y garantía de competencia en las oficinas descentralizadas. En este aspecto se puede incluir una evaluación oficial de competencias que podría realizarse a través de funcionarios destacados de AFSP en algunas subregiones. Las oficinas en los países deberían tener una prioridad sistemática para el incremento de capacidad en las compras, los recursos humanos, etc. y, al adoptar este enfoque, debería considerarse el total de la cartera nacional de la Organización y no solo el programa de emergencias (según se ha dicho anteriormente);
 - iv) potenciación de la TI para las oficinas descentralizadas (véase lo ya dicho al respecto);
 - v) **un seguimiento eficaz del riesgo** y una inspección que haga hincapié en el riesgo de fraude, colusión e ineficacia en el uso de los recursos, en lugar del cumplimiento estricto de las normas. Es necesario examinar la medida en que

- cualquier tipo de controles de los sistemas de TI puede servir de soporte para el seguimiento del riesgo;
- b) al concebir los mecanismos institucionales debería evitarse la **combinación de control y apoyo o de control y realización de la compra**, ya que ello puede contribuir a una falta de confianza por parte de las unidades operacionales, un posible conflicto de interés y quizás una atención inadecuada a la función de control. La separación de tales funciones es importante para conseguir el paso psicológico a una cultura de servicio y exige una separación de las funciones en el Servicio de Compras (AFSP);
- c) **Delegación:** En este informe no se trata de determinar los niveles de delegación que pueden aplicarse. Se reconoce que los niveles de delegación al 1.º de enero de 2010 tal vez excedan las capacidades y competencias en algunas oficinas descentralizadas, pero algunas oficinas podrían muy bien gestionar un nivel superior de delegación:
- i) **La delegación a TCE puede incrementarse** en lugar de tratarla a efectos de los límites de gasto en pie de igualdad con otras unidades de la Sede que tienen límites bajos para las compras comerciales y reconociendo la naturaleza especial de las emergencias y las funciones y capacidad operacionales específicas de TCE. Podría eliminarse el perverso incentivo para la utilización de cartas de acuerdo para las cuales TCE tiene altos niveles de autorización y puede actuar con rapidez en lugar de los contratos de compra en los que tiene un límite de autoridad de 5 000 USD si carece de una delegación específica de AFS. En lugar de aumentar el riesgo, como parece suponerse, esto responsabilizaría claramente a TCE por sus acciones. Este tipo de delegación podría recibir apoyo a través de uno o más oficiales de compras que trabajen bajo la supervisión de AFS ayudando directamente a TCE;
 - ii) En caso de que, como está previsto, la TCE descentraliza **algunos funcionarios de proyecto sobre el terreno, estos podrían recibir una capacitación adicional y certificación en técnicas de compra**. A estos funcionarios se les podría entonces delegar una autoridad de compra, según se ha hecho recientemente en las pocas operaciones de gran envergadura que tienen asignado un funcionario de compras. La separación de autoridades podría mantenerse, ya que el funcionario o director del proyecto de TCE no sería el iniciador del mismo. También podrían introducirse garantías adicionales, como la exigencia de documentación certificada de los procesos seguidos;
 - iii) las capacidades, incluido el apoyo de los sistemas de TI de las oficinas sobre el terreno, exigen que se establezca una mayor distinción entre las ubicaciones:
 - según se mencionó anteriormente en el contexto de la descentralización, TCE y AFS podrían delegar aún más en determinadas oficinas descentralizadas que no tienen funcionarios de compra o de proyecto y tal nivel de delegación debería basarse en la capacidad de la oficina del Representante de la FAO y de la oficina de coordinación de emergencias, y no en la persona del Representante;
 - es posible que también existan algunas oficinas sobre el terreno en las que el límite de 100 000 USD para la compra sea demasiado elevado y se exija una limitación;
 - las compras pueden dividirse en dos categorías sobre la base de su complejidad. Por ejemplo, el fertilizante es un producto relativamente no complejo, mientras que este no es el caso del equipo de TI. el nivel delegado para la compra puede ser superior en el caso de los productos no complejos⁵²;

⁵² En el Examen exhaustivo se llegó a la conclusión de que la complejidad de una compra y su exigencia de competencias especializadas dependía en gran medida de lo que se estaba adquiriendo y no del tipo de operación y que, consideradas en conjunto, las emergencias presentaban necesidades medias de conocimientos especializados (Figura 2.18 y párrafos anteriores del informe final).

- la separación de responsabilidades es difícil para algunas ubicaciones, en particular aquellas en las que hay poco personal. Se podría exigir que la introducción en Oracle de las transacciones de las oficinas donde esto ocurre y aquellas en las que las auditorías recientes han señalado problemas tenga lugar en la Oficina Regional, en la Sede de la FAO o en Budapest, ejerciendo dichas oficinas las funciones de supervisión;
- d) el actual límite global para las cartas de acuerdo de 25 000 USD sobre el terreno sigue siendo demasiado bajo y debería haber generalmente **niveles similares de delegación para las cartas de acuerdo y para las compras**, salvo que se desarrolle una nueva modalidad de compra para los sectores privados nacionales (véase más adelante).

VIII. La contribución a una capacidad nacional sostenible para las compras: el refuerzo institucional en y para los países en desarrollo

8.1 La cuestión

208. Según se dijo en el capítulo anterior, los organismos bilaterales, las instituciones financieras internacionales y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) del sistema de las Naciones Unidas están comprometidos, con arreglo a las declaraciones de París y Accra, con el refuerzo de la capacidad de compra en los países en desarrollo. Asimismo el resultado I-3 del Objetivo estratégico I de la FAO es el siguiente: “Los países asociados han mejorado la transición y los vínculos entre emergencia, rehabilitación y desarrollo”.

209. Prestar apoyo al desarrollo de sectores privados nacionales en calidad de proveedores de la FAO es difícil precisamente porque las empresas son con frecuencia pequeñas y débiles. Los empresarios locales tienen muchas veces poca mano de obra y pueden verse imposibilitados de obtener cartas de crédito, a menudo esenciales para las importaciones. La entrega a tiempo, la garantía de la calidad y otros aspectos pueden constituir un problema. Especialmente en las emergencias, la puntualidad es un factor importante. En África, en las zonas rurales propensas a las sequías, los conflictos civiles, etc. no hay un volumen suficiente de actividad en años normales para sostener el desarrollo de una red comercial de suministro agrícola según líneas convencionales. No obstante, estas dificultades pueden resultar exageradas y la situación es muy diferente en gran parte de Asia, el Cercano Oriente y América Latina y el Caribe con respecto a la de partes de África.

210. Las compras y la distribución de la FAO también tienen la capacidad de perturbar y debilitar el desarrollo de los nacientes mercados locales. Esta cuestión se ha abordado en pocas ocasiones en la evaluación de necesidades y la planificación de las compras, pero lo ha puesto de relieve la unidad técnica responsable de la producción ganadera por oposición a la sanidad animal, la cual observa que, desde el punto de vista de la producción y los mercados, lo mejor a veces es no hacer nada después de una emergencia. En la evaluación en tiempo real de las operaciones del Tsunami también se puso de relieve la importancia del fortalecimiento de la cadena total del valor y no solo de la producción⁵³.

211. Las cartas de acuerdo de la FAO se utilizan para contratar servicios de ONG y de gobiernos nacionales y, algunas veces, para el desarrollo simultáneo de capacidad sostenible para los servicios futuros. Cuando se organizan ferias de semillas o se adquieren semillas a proveedores nacionales (privados o gubernamentales), se refuerza la capacidad nacional y algo similar ocurre con los contratos de armadores locales de buques, etc. También se han preparado proyectos para desarrollar la producción de semillas, las herrerías, etc. Sin embargo, al contrario que en el caso del PMA, no existe en la FAO un mecanismo para ejecutar directamente sistemas de cupones y, a fin de trabajar con cupones, la FAO ha utilizado un intermediario, normalmente con arreglo a una carta de acuerdo. La construcción de embarcaciones, el trabajo en mejoras agrícolas y otros elementos se han pagado en ocasiones utilizando indebidamente pagos para mano de obra ocasional, de manera que se proporcionan pagos en efectivo para artesanos por su trabajo y sus materiales. La FAO no puede suscribir un contrato con una empresa que no esté registrada y muchos empresarios en pequeña escala no lo están.

212. Las compras estrictamente comerciales (Sección 502 del Manual) no pueden mezclarse excesivamente con los objetivos de creación de capacidad, especialmente en casos en que influyen de manera determinante la entrega inmediata y las consideraciones de costo y no la

⁵³ Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación de la FAO en respuesta al terremoto y al tsunami del Océano Índico, PC 97/4b, 2007.

sostenibilidad, como ocurre en las emergencias. En la Sección 502 revisada del Manual figura el desarrollo del sector privado local como un objetivo, pero no se incluyen instrumentos importantes para obtener el objetivo y a continuación se propone que, en lugar de intentar adaptar a los procedimientos comerciales de compra a una finalidad para la cual no estaban pensados, se debería elaborar una nueva modalidad que permita que la FAO apoye y no debilite una capacidad nacional sólida al mismo tiempo que satisface los requisitos de las emergencias. Es probable que sea esto lo que suceda en las situaciones de emergencia de mayor duración y recurrentes. Una vez dicho esto y tal como se recomendaba en el capítulo anterior, un criterio de evaluación de las ofertas debería ser la preferencia para los sectores privados nacionales y regionales.

8.2 Posibles medidas para contribuir a la sostenibilidad en las compras nacionales

Medidas tempranas

213. **Recomendación 8.1: Políticas: La manera en que la FAO puede reforzar mejor el desarrollo nacional a la vez que emprende procesos de compra requiere una labor normativa urgente.** La FAO tiene ciertamente una política clara de apoyo al desarrollo de las ONG y también a la adquisición de servicios a través de cartas de acuerdo. **Es necesario introducir una clara prioridad similar para las empresas nacionales de pequeña y mediana escala**, pero no se han elaborado instrumentos para ello que faciliten que el sector privado nacional aumente su capacidad de proporcionar un servicio sostenible a los agricultores y los pescadores. Tampoco se ha analizado en qué momento la FAO puede perturbar y debilitar el desarrollo sostenible de mercados nacionales. Este aspecto abarca desde el transporte al almacenamiento a la construcción de embarcaciones y al suministro de insumos a nivel local:

- a) **deberían desarrollarse una política y un nuevo instrumento (Sección del Manual) para abordar la compra flexible de servicios y bienes del sector privado nacional de pequeña y mediana escala con un objetivo subordinado de creación de capacidad** que contribuya a lograr servicios sostenibles para agricultores y pescadores. Por otro lado, podrían concederse cartas de acuerdo para cubrir este aspecto, lo que puede resultar preferible, ya que las ONG o el sector comercial local pueden ejecutar algunos contratos de manera más flexible que en la actualidad. Como ocurre ahora con las cartas de acuerdo, si bien no se exigiría siempre, un concurso debería ser un elemento del proceso de selección de contratistas, cuando esto sea posible. La sección del Manual debería incluir:
 - i) un tratamiento adecuado para los anticipos⁵⁴;
 - ii) la contratación con negocios en los que la persona jurídica sea un individuo y no una empresa;
 - iii) procedimientos por los que la FAO informe a los bancos de los contratistas sobre el contrato, facilitando con ello el acceso al crédito, etc.;
- b) **debería elaborarse un nuevo instrumento (Sección del Manual) que permita a la FAO operar directamente sistemas de cupones** para la adquisición de insumos por los beneficiarios, en lugar de la necesidad obligada de trabajar a través de un intermediario, que es lo que ocurre actualmente.

Medidas a largo plazo

214. **Recomendación 8.2: A largo plazo, tal vez la FAO estudie la elaboración de otros servicios que mejoren la compra para los países en desarrollo.** La FAO necesitaría reconocerlos como servicios de desarrollo, no como gastos administrativos, y asignar los fondos correspondientes:

- a) podrían explorarse las posibilidades de designar empresas locales como agentes para áreas de emergencia continua con el fin de realizar la compra para la subregión o el país en nombre de la Organización. De esta manera se podría obtener una continuidad y flexibilidad

⁵⁴ En virtud de la Sección 502 revisada del Manual son posibles los anticipos pequeños, pero se trata de una excepción. Los anticipos son la práctica habitual en el caso de las cartas de acuerdo.

- institucionales sobre el terreno, y con un contrato y una política bien ajustados se podría incrementar la rendición de cuentas en lugar de disminuirla, prestando al mismo tiempo un servicio de creación de una empresa subregional y de conocimientos nacionales;
- b) la OMS proporciona un servicio a los países en desarrollo y a otros donantes para algunas compras. Además de facilitar las negociaciones sobre los precios de los medicamentos para los países en desarrollo, se dispone de equipos de diagnóstico y algunos otros productos a través de su catálogo WebBuy a precios negociados previamente⁵⁵. De esta manera no solo se proporciona un servicio a los países en desarrollo, sino que se crea volumen, lo que da a la OMS una capacidad de negociación sobre el precio y la disponibilidad (la OMS no era anteriormente el comprador principal en la mayoría de estos mercados). El candidato potencial inmediato para que la FAO proporcione un servicio de este tipo podría ser la puesta a disposición de algunos suministros veterinarios;
- c) en consonancia con la función de la FAO como coordinadora y cabeza del grupo de emergencias, la Organización podría estudiar la creación de un **servicio para insumos agrícolas esenciales**⁵⁶ que los países en desarrollo y otros donantes deben adquirir internacionalmente en grandes cantidades. Esta iniciativa aportaría la ventaja de crear volumen y, por tanto, ventajas en los precios para la propia FAO. Los candidatos para una iniciativa de la FAO de este tipo podrían ser:
- i) la compra local de semillas en determinados mercados subregionales y nacionales en los que los acuerdos sobre el proceso resultarían importantes con otros donantes, ONG, etc.;
 - ii) la compra internacional de fertilizantes. Este es un servicio que podría revestir una importancia especial para los países en desarrollo más pequeños y pobres que no poseen unas importaciones de fertilizantes bien desarrolladas. Los mayores donantes financieros internacionales en las compras de fertilizantes son el Banco Mundial, seguido de algunas de las demás IFI y sería necesaria su participación en cualquier conversación sobre el tema, quizás junto con la Comisión de la Unión Europea y unos pocos interlocutores bilaterales importantes. Este sería un gran proyecto y sería necesario considerarlo una prioridad con los recursos adecuados para su desarrollo. La creación de una masa suficiente de fertilizante resultaría esencial y, según se observó anteriormente, la propia FAO es un comprador relativamente pequeño. Dependiendo de las rutas, el transporte de fertilizante a granel suele hacerse en buques de un mínimo absoluto de 30 000 toneladas (lo que supondría un mínimo de 30 millones de USD a los precios actuales). El fertilizante debe también ensacarse (en plástico para dejar fuera la humedad) en cantidades apropiadas para el manejo (50 kg o menos). Algunos buques cuentan con sistemas de ensacado pero, de no haber un tiempo de espera excesivo en puerto, el fertilizante debe ensacarse en el puerto después del desembarque, lo que no siempre es posible. En un informe preparado por TCE-AFSP se estudia la posibilidad de elaborar un acuerdo de servicio con algunas grandes empresas que poseen instalaciones de manipulación y ensacado en los países en desarrollo. Esta posibilidad existiría solo si se garantizaran grandes cantidades.

⁵⁵ El objetivo original de la OMS era proporcionar a los Estados Miembros equipos de calidad para la prueba del VIH con un bajo costo. Ahora proporciona pruebas para la malaria, la hepatitis B y la hepatitis C, así como consumibles y equipos básicos de laboratorio. En 2007, se facilitaron 13 millones de equipos de prueba para 45 Estados Miembros, la mayoría en países de bajo ingresos. A estos y a otros artículos se puede acceder a través del catálogo WebBuy de la OMS.

⁵⁶ Sería necesario estudiar las modalidades. Un servicio de este tipo son los catálogos WebBuy de la OMS para compras a partir de una lista, pero productos como los fertilizantes requerirían probablemente un acuerdo marco.