



联合
粮 食 及
农 业 组 织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DEL PROGRAMA

124º período de sesiones

Roma, 21 – 25 de mayo de 2018

**Evaluación de la contribución de la FAO a la erradicación del hambre, la
inseguridad alimentaria y la malnutrición (OE 1)**

Todas las consultas sobre el contenido esencial de este documento deberán dirigirse a:

**Masahiro Igarashi
Director de la Oficina de Evaluación
Tel. +39 06570 53903**

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org



PC124

**Evaluación del Objetivo estratégico 1 de la FAO:
Contribuir a la erradicación del hambre, la
inseguridad alimentaria y la malnutrición**

INFORME RESUMIDO PARA EL COMITÉ DEL PROGRAMA

OFICINA DE EVALUACIÓN

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA
AGRICULTURA**

ÍNDICE

1	Introducción.....	4
1.1.	Objetivo de la evaluación.....	4
1.2.	Alcance y objetivos	4
1.3.	Metodología.....	5
1.4.	Limitaciones.....	5
2	Descripción del Objetivo estratégico 1 de la FAO	6
2.1.	El Marco estratégico revisado.....	6
2.2.	El Programa del OE 1	6
3.	Evaluación de la contribución de la FAO: Resumen de las conclusiones.....	9
3.1.	Solidez del Marco de resultados y mecanismos de ejecución.....	9
3.2.	Logros alcanzados en la consecución del OE 1	11
3.3.	Avances logrados dentro de los temas transversales	13
3.4.	Posicionamiento estratégico y asociaciones.....	13
4.	Conclusiones y recomendaciones	15
4.1.	Conclusiones.....	15
4.2.	Recomendaciones.....	19

1 Introducción

1.1. Objetivo de la evaluación

1. En este informe se describen los principales hallazgos y conclusiones de la evaluación del Objetivo Estratégico 1 (OE 1), "Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición", efectuada en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de trabajo eslabonado indicativo de evaluación de estrategias y programas para 2015-17, aprobado en el 116.º período de sesiones del Comité del Programa de la FAO.

1.2. Alcance y objetivos

2. La evaluación abarca las iniciativas de la FAO tendientes a contribuir al OE1 en los planos mundial, regional y nacional, independientemente de que hayan recibido o no el apoyo del equipo del Programa Estratégico 1 (PE 1). La evaluación abarcó el lapso comprendido entre 2014 y 2017, es decir, el período que comenzó con la aprobación del nuevo Marco estratégico, pero también se tuvieron en cuenta los programas relacionados con el OE 1 iniciados antes de 2014¹. En la evaluación también se examinó el mecanismo Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional (FIRST). Además, también se evaluó el proyecto "Voices of the Hungry" en coordinación con la evaluación del OE 1, aunque el resultado de esa labor se describe en un informe de evaluación de proyecto por separado.
3. Los objetivos de la evaluación hincapié en la rendición de cuentas a los Miembros de la FAO y los socios. En la evaluación se examinó el avance hacia la consecución del OE 1 y el valor que añade a las iniciativas de la FAO tendientes a promover la seguridad alimentaria y nutricional². Dada la breve historia de los Objetivos estratégicos de la FAO, la evaluación no tenía por objeto evaluar sus efectos³.
4. La evaluación se centró en cuatro preguntas de evaluación principales⁴:
 - i. **Solidez del marco de resultados y los mecanismos de ejecución:** la claridad del PE1 de la FAO, su pertinencia para las necesidades de los países y su grado probable de eficacia.
 - ii. **Logros alcanzados en la consecución del OE1:** ¿de qué manera el OE1 ha añadido valor a los esfuerzos de la FAO por mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, y qué resultados se han obtenido a este respecto?
 - iii. **Avances logrados dentro de los temas transversales:** ¿la nueva orientación estratégica ha ayudado a lograr resultados en cuestiones transversales, en particular relativas al género y la nutrición?
 - iv. **Posicionamiento estratégico y asociaciones:** ¿el posicionamiento de la FAO, su ventaja comparativa y la eficacia de sus asociaciones se han fortalecido en virtud del OE 1 y el PE 1?

¹ Como el Derecho a la alimentación, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, el Frente Parlamentario contra el Hambre, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria y el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria.

² En el presente informe prefiere utilizar la expresión "seguridad alimentaria y nutricional" en lugar de la expresión más común "seguridad alimentaria y nutrición", como una manera de hacer hincapié en la necesidad de integrar más la nutrición en las políticas y los programas de seguridad alimentaria. Ambas combinaciones se utilizan en los documentos de la FAO en inglés. Las publicaciones de la FAO en español y en francés tienden a privilegiar el uso de "seguridad alimentaria y nutricional" y de «sécurité alimentaire et nutritionnelle», respectivamente, lo que corresponde al equivalente de "food and nutrition security". Véase el documento CFS 2012/39/4, "En buenos términos con la terminología", para consultar un análisis pormenorizado sobre este tema.

³ El Objetivo estratégico 1 entró en vigor en 2014, mientras que la creación de los equipos responsables de la gestión de los PE data solo de septiembre de 2015. El FIRST solo se había aplicado por dos años al momento de la evaluación.

⁴ En el informe de evaluación completo se proporcionan más detalles sobre las preguntas y subpreguntas de evaluación.

1.3. Metodología

5. La Oficina de Evaluación de la FAO realizó la evaluación, con el apoyo de un equipo integrado por consultores externos con conocimientos geográficos y temáticos especializados. Durante todo el proceso de evaluación se contó con los conocimientos y las observaciones del equipo de PE 1.
6. La evaluación se basó en múltiples fuentes de recopilación de datos y métodos mixtos: análisis de documentos y de datos administrativos; metaanálisis de datos de evaluaciones anteriores⁵; una encuesta⁶; entrevistas a casi 500 personas en los planos mundial, regional y nacional. El equipo de evaluación también visitó las Oficinas Regionales de África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, así como la Oficina Subregional para Mesoamérica, en donde se centraliza la mayoría de los programas relacionados con el OE 1.
7. Durante el proceso de evaluación se llevaron a cabo ocho estudios de casos nacionales⁷ Los países objeto de estudio se seleccionaron sobre la base de la importancia de su cartera de programas relacionados con el OE 1. La recopilación de datos en los países incluidos en la muestra se complementó con una síntesis de las conclusiones de las últimas evaluaciones en otros países y regiones que, entre otras cosas, arrojó algo de luz a la labor de Europa y Asia central y de Oriente Medio y África del Norte relacionada con el OE 1.

1.4. Limitaciones

8. Históricamente, la erradicación del hambre ha constituido un aspecto esencial del mandato de la FAO. Debido al amplio alcance de la evaluación, el equipo de evaluación se enfrentó a la imposibilidad de delimitar y absorber todas las publicaciones y la documentación disponible sobre temas relacionados con el OE 1 durante el período de evaluación asignado. La evaluación no pretende ser exhaustiva en lo que respecta a la descripción de los resultados alcanzados.
9. Habida cuenta de que muchas de las actividades relacionadas con el OE 1 comenzaron antes de 2014, no siempre fue posible atribuir logros a ese Objetivo en la labor de política.
10. La evaluación de la Estrategia de Nutrición se postergó para dar cabida a una evaluación más profunda de las actividades relacionadas con la nutrición, cuyo alcance supera ampliamente el del OE 1. Se informará acerca de ella en el período de sesiones de otoño de 2018 del Comité del Programa.

⁵ Evaluaciones de los programas en los países en Bangladesh, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Egipto, Guatemala, Honduras, Kenya, Kirguistán, Myanmar, el Níger, Estados del Caribe Oriental y Barbados, el Pakistán, la República Unida de Tanzania; y Evaluación de los programas en la Ribera Occidental y la Franja de Gaza.

⁶ Para recopilar datos sobre la labor de la FAO en materia de igualdad de género en el marco del OE 1.

⁷ El Brasil, Camboya, El Salvador, Etiopía, Mozambique, Nepal, Nigeria y la República Dominicana.

2 Descripción del Objetivo estratégico 1 de la FAO

2.1. El Marco estratégico revisado

11. Por mucho tiempo la FAO se ha comprometido con la idea de que aumentar la producción de alimentos era una condición suficiente para lograr la seguridad alimentaria, y que ello se conseguía principalmente a través de medios técnicos, como el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria iniciado en 1995. Sin embargo, se hizo cada vez más evidente que, además de los problemas técnicos y las soluciones, los entornos de políticas nacionales e internacionales eran determinantes importantes de la inversión y la productividad en la agricultura.
12. La crisis de los precios de los alimentos ocurrida en 2007-08 y el período sucesivo de alta volatilidad de los precios de los alimentos suscitaron un replanteamiento de los temas de seguridad alimentaria y nutricional y agricultura sostenible a nivel mundial, lo que dio lugar al auge de la seguridad alimentaria y nutricional en los programas de dirigentes políticos de muchos países. La Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición celebrada en Roma en noviembre de 2014 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible abogaron por un cambio audaz y transformador para lograr un mundo más inclusivo, más justo, más sostenible y más resiliente.
13. Tras asumir su cargo en enero de 2012, el Director General de la FAO inició una revisión del Marco estratégico de la Organización, que dio lugar al Marco estratégico revisado 2010-19, refrendado por la Conferencia de la FAO en junio de 2013. El Marco revisado establecía un orden de prelación de las metas y los objetivos, empezando con una visión para la Organización que consistía en "un mundo libre del hambre y de la malnutrición en el que la alimentación y la agricultura contribuyan a mejorar los niveles de vida de todos sus habitantes, especialmente los más pobres, de forma sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental". En el Marco estratégico se define una nueva manera de trabajar de la FAO y se hace hincapié en la importancia de dar mayor preponderancia a la colaboración entre unidades para lograr metas organizacionales y responder mejor a las necesidades de los países.
14. Su primer Objetivo estratégico se centró en mejorar el entorno político, normativo y programático propicio para la seguridad alimentaria y nutricional, es decir, en el diseño y la aplicación de políticas, leyes, reglamentos, programas y planes de inversión que ayudan a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional; por consiguiente, se excluyeron de él las actividades y los programas que la FAO ejecuta directamente con las comunidades y los productores de alimentos, que debían quedar recogidos en otros objetivos estratégicos.
15. En septiembre de 2015 se establecieron programas y recursos conexos dirigidos por los respectivos equipos de los programas estratégicos, para mejorar la coordinación, la colaboración y el enfoque de los diferentes programas, el asesoramiento normativo y los mecanismos de recopilación de datos creados por la FAO, y facilitar el acceso de las oficinas de la FAO en los países a apoyo técnico de la Sede y las Oficinas Regionales.

2.2. El Programa del OE1

2.2.1. El Programa y el equipo del OE1

16. El *programa* del OE 1 ("Programa estratégico 1" o "PE 1") se estructura en cuatro logros, a saber: la formulación de políticas (logro 1), la gobernanza inclusiva (logro 2), la toma de decisiones basadas en datos probatorios (logro 3) y la ejecución (logro 4).
17. El equipo del PE 1 y los correspondientes mecanismos de planificación, presupuestación y presentación de informes contribuyen al OE 1 mejorando la coordinación, la colaboración y el enfoque de los diferentes programas, el asesoramiento normativo y los mecanismos de recopilación de datos creados por la FAO sobre seguridad alimentaria y nutricional, y facilitan el acceso de las oficinas de la FAO en los países a apoyo técnico de la Sede y las Oficinas Regionales.

Cabe destacar que la función de los equipos del PE *no* es gestionar esas otras unidades ni ejecutar programas y, por consiguiente, solo son responsables de una parte de las actividades relacionadas con el OE 1 que se analizan en el presente informe.

2.2.2 Iniciativas regionales y marcos de programación por países

18. Actualmente se están liderando tres iniciativas regionales en tres regiones: el "Reto del Hambre Cero 2025 para África", la "Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre" y el "Reto del Hambre Cero para Asia y el Pacífico". A la fecha, la FAO no está ejecutando iniciativas regionales orientadas a erradicar el hambre en las regiones de Europa y Asia central, ni tampoco en las regiones del Cercano Oriente y África del Norte y parecería que hay pocas actividades relacionadas con el OE 1 en dichas regiones⁸
19. En el plano nacional se ha determinado un conjunto de "países prioritarios". En junio de 2015, los correspondientes representantes regionales establecieron un primer conjunto para cada iniciativa regional. Los equipos del PE seleccionaron otro conjunto sobre la base de una necesidad comprobada, la voluntad política para abordarla y una cartera considerable de proyectos relacionados con el OE en el país. Los países seleccionados como "países prioritarios" por más de una iniciativa regional relacionada con el Objetivo estratégico se definieron como países en observación y apoyo más cercano y activo. Para cada uno de ellos se asignó un Programa estratégico con el fin de facilitar, coordinar y hacer un seguimiento del apoyo a las iniciativas regionales y las oficinas en los países. El PE 1 es el "facilitador" designado para Bangladesh y Laos.
20. A nivel nacional, la principal vía de ejecución es el Marco de programación por países. Se trata de un acuerdo entre el gobierno y la FAO en el que se definen los aspectos en los que la FAO debería concentrar sus actividades por un período de entre dos y cuatro años.

2.2.3 Ámbitos temáticos y recursos

21. El OE 1 es el tercer Objetivo estratégico en lo que respecta al tamaño financiero, ya que se estima que comprende un 14 % de todos los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios vinculados a los objetivos estratégicos durante el período evaluado. Dentro del OE 1, la mayoría de los recursos se han afectado al logro 1 (56 %); seguido del logro 3 (30 %) y el logro 2 (14 %)⁹. Para el bienio 2016-17, el presupuesto estimado asignado al PE 1 fue de 294 millones de USD, con fondos comprometidos de recursos extrapresupuestarios por un total de 212 millones de USD.
22. Los acuerdos suscritos por el equipo del PE 1 con diversas divisiones de la FAO en 2016-17 totalizaron 31,5 millones de USD, mientras que los acuerdos con las Oficinas Regionales y Subregionales equivalieron a 18,7 millones de USD. Del análisis de las cartas de acuerdo se desprendió que el equipo del PE 1 colaboró estrechamente con la División de Nutrición y Sistemas Alimentarios, la División de Economía del Desarrollo Agrícola, el Centro de Inversiones y la División de Estadística, entre otros. En lo que respecta a los acuerdos suscritos con Oficinas Regionales de la FAO, el porcentaje más alto se asignó a la labor con la Oficina Regional para África, seguido de las Oficinas Regionales para Asia y el Pacífico y para América Latina y el Caribe¹⁰.
23. Un análisis del Sistema de información sobre gestión del Programa de campo de la FAO indica que durante el período 2014-16 hubo 352 proyectos clasificados dentro de los logros del SO 1

⁸ Hay algunos ejemplos interesantes en el Cercano Oriente en donde la FAO ha trabajado sobre temas relacionados con el OE 1, entre ellos el apoyo de la FAO a los Emiratos Árabes Unidos para elaborar una estrategia de diversificación de alimentos y la FAO en Omán, que trabaja con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Educación para crear un programa de alimentación escolar con productos del lugar. Tanto Omán como los Emiratos Árabes Unidos son países de ingresos altos y un ejemplo de que la FAO puede integrar el OE 1 en esos contextos. La región de Europa y Asia central es la que tiene el menor porcentaje de países que informan sobre actividades relacionadas con el OE 1. Kirguistán parecería ser el único país de la región que tiene una presencia importante en el PE 1 (a través del FIRST).

⁹ El cálculo del autor se basa en el informe sobre la ejecución del programa para 2014-15 (Anexo 5 para la Web) y el Programa de trabajo y presupuesto para 2016-17.

¹⁰ El cálculo del autor se basa en la base de datos de la organización.

por un presupuesto total de 773 millones de USD. Muchos de estos proyectos contribuyen a más de un Objetivo estratégico. El presupuesto estimado destinado exclusivamente al OE 1 asciende a 582 millones de USD.

24. Los proyectos nacionales representan la mayor parte del presupuesto del programa (56 %). En el plano regional, la mayoría de los fondos del programa para el OE 1 se gastaron en África (34 %), seguido de Asia y América Latina (18 %), mientras que el 26 % de todos los recursos se destinó a diversos proyectos mundiales.
25. Los proyectos financiados por donantes bilaterales (FAO-programas de cooperación con los gobiernos) son los de mayor envergadura en cuanto a su valor, ya que representan un 68 % del presupuesto total, seguido de los proyectos financiados por los países receptores (proyectos del Fondo fiduciario unilateral), que se sitúan en un 17 %. Nueve países de África, seis de Asia y diecisésis de América Latina suscribieron y financiaron acuerdos del Fondo fiduciario unilateral con la FAO, con miras a ejecutar proyectos relacionados con políticas de seguridad alimentaria y nutricional en sus propios países.

2.2.4 Productos, servicios y plataformas mundiales

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y Directrices voluntarias

26. El OE 1 incluye el apoyo a varias plataformas e iniciativas mundiales de un carácter normativo preciso, especialmente el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y la promoción y aplicación de diversas directrices en el plano nacional aprobadas por el Consejo o el Comité de la FAO, como: las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; los Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios; y las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza.

Iniciativa "Voices of the Hungry"

27. El proyecto "Voices of the Hungry" se emprendió en noviembre de 2013¹¹ Para él se tomaron como base las iniciativas anteriores realizadas en los Estados Unidos y América Latina y se creó un instrumento mundial para medir la experiencia de inseguridad alimentaria denominado "escala de experiencia de inseguridad alimentaria", que hace un cálculo de la gravedad de la inseguridad alimentaria basado en la experiencia. Esta estimación se apoya en respuestas directas de la gente a preguntas relacionadas con su acceso a una alimentación adecuada. El proyecto se evaluó en coordinación con la evaluación del OE 1, pero se informó sobre él en un informe de evaluación específico presentado por separado.

Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional (FIRST)

28. El mecanismo de Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional financiado por la Unión Europea tiene por objeto fortalecer el entorno propicio para la seguridad alimentaria y nutricional y la agricultura sostenible en determinados países prioritarios y, cuando proceda, en órganos regionales. El mecanismo FIRST contrató a una red de oficiales de políticas, a quienes afectó a un determinado país, por lo general en los niveles más altos del Ministerio de Agricultura. Actualmente hay oficiales en 33 países.

¹¹ Título del proyecto: PGM/MUL/2013. Financiado por el Reino Unido, el Reino de Bélgica y la Fundación Bill y Melinda Gates, y coordinado por la División de Estadística de la FAO.

3. Evaluación de la contribución de la FAO: resumen de las conclusiones

29. En este capítulo figuran las conclusiones de la evaluación de la contribución de la FAO al OE 1. Los datos y el análisis que sustentan cada conclusión pueden consultarse en el informe completo y sus documentos de apoyo¹².

3.1. Solidez del Marco de resultados y mecanismos de ejecución

3.1.1. Pertinencia de la nueva estrategia para las necesidades de los países

*Conclusión 1: El OE 1 se basa en la noción de que el hambre es tanto una cuestión de gobernanza como un desafío técnico, y que para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional es preciso realizar una labor integral y coordinada, contar con políticas más propicias y un entorno institucional para la agricultura, así como una mayor protección de los derechos de los más vulnerables. Esta justificación se consideró sólida y pertinente.*3.1.2. *El valor añadido de la nueva estrategia y el marco de resultados tal como fueron diseñados*

Conclusión 2: El OE 1 es parte integral del mandato de la FAO y, como tal, es menos susceptible de ser abordado como un programa independiente, en comparación con los otros Objetivos estratégicos. Sin embargo, el OE 1 está bien estructurado en torno a la mejora del diseño y la aplicación de políticas, estrategias, leyes, programas y planes de inversión destinados a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional. El OE hace hincapié en la importancia de las políticas e impulsa a la FAO a sobrepasar los límites de su ámbito técnico tradicional. Asimismo, las preocupaciones con respecto a la nutrición se destacan más en el nuevo marco que en el anterior.

3.1.3. Pertinencia de los conocimientos y los productos normativos

Conclusión 3: El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial representa, en el plano mundial, el tipo de foro de coordinación de múltiples partes interesadas al que se aboca el Logro 2. Se considera el mecanismo internacional de coordinación más inclusivo para la seguridad alimentaria y nutricional.

Conclusión 4: Una gran cantidad de Estados han aprobado enmiendas constitucionales o jurídicas tendientes a amparar el Derecho a la alimentación, que la FAO ha incorporado en su nuevo Marco estratégico. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación siguen siendo un instrumento importante y pertinente, promovido por funcionarios financiados por el proyecto, en el caso del equipo del PE 1, y por recursos humanos no pertenecientes a la plantilla, en el caso de la División de Políticas Sociales e Instituciones Rurales.

Conclusión 5: En un tema crítico, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional brindan a los países opciones y prácticas óptimas en materia de políticas, leyes, estrategias y prácticas relacionadas con la tenencia, en un formato suficientemente flexible para ser aplicado en una gran variedad de países. Otros productos normativos también se consideraron pertinentes.

¹² Puede consultarse en el sitio web de la FAO sobre evaluaciones (<http://www.fao.org/evaluation/es/>) o solicitarse a la Oficina de Evaluación de la FAO.

3.1.4. Temas transversales en el diseño de los programas

Conclusión 6: *Si bien en el Marco de resultados del PE 1 no se hace referencia explícita a la igualdad de género, el equipo de género de la División de Políticas Sociales e Instituciones Rurales ha trabajado con el equipo del PE 1 para detectar sistemáticamente puntos de partida para la labor relacionada con el género dentro del OE 1.*

Conclusión 7: *La FAO ha consolidado su compromiso con la nutrición. Se ha aprobado una nueva estrategia y visión de la labor de la FAO en materia de nutrición. La segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, organizada por la FAO y la OMS en 2014, y la puesta en marcha del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición (2016-2025) constituyen testimonios elocuentes de este compromiso renovado.*

3.2.1. El equipo del PE 1

Conclusión 8: *En términos generales, se consideró que los vínculos entre el equipo del PE 1 y las divisiones técnicas de la Sede eran sólidos. Un logro importante a este respecto fue la elaboración de una serie de notas de orientación sobre políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional, que el equipo del PE 1 redactó en colaboración con una decena de unidades técnicas. En cambio, los contactos mantenidos con las oficinas en los países para proporcionar liderazgo conceptual y promover una mayor coherencia en la asistencia para las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional en la Organización fueron insuficientes, a excepción de los países que cuentan con un oficial de políticas de FIRST.*

Conclusión 9: *El equipo del PE 1 está conformado en su mayoría de comisiones de servicio y proyectos, lo que ha ocasionado una acelerada rotación de personal y la pérdida de conocimientos especializados clave y, por momentos, de dinamismo. Asimismo, tras su formación, el equipo del PE 1 permaneció acéfalo por más de un año, lo que lo privó en un principio de contar con un defensor de su enfoque en las altas esferas de la organización.*

3.2.2. Disposiciones para la planificación, la gestión y la presentación de informes

Conclusión 10: *La "gestión matricial" y los correspondientes "acuerdos sobre el nivel de los servicios" preparados por el Programa estratégico, las divisiones técnicas y las Oficinas Regionales con el fin de planificar el apoyo técnico para los PE parecen requerir un nivel de esfuerzo que no es proporcional a los posibles beneficios.*

3.2.3. Apoyo de la Sede en materia de políticas

Conclusión 11: *El PE 1 se considera el núcleo de la labor de política en materia de seguridad alimentaria y nutricional dentro de la Organización. Ha trabajado adecuadamente con otras unidades de la Sede que se ocupan de cuestiones de política, como el Centro de Inversiones y la Unidad de gobernanza del Departamento de Desarrollo Económico y Social, y ha determinado posibles ámbitos de colaboración con el PE 3 y el PE 4.*

3.2.4. Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional

Conclusión 12: *Gracias a la eficacia del FIRST —un mecanismo de asistencia para las políticas financiado por la Unión Europea y administrado por el equipo del PE1, que designa a oficiales de políticas a determinados países prioritarios y organizaciones regionales— a menudo se han establecido asociaciones sólidas en el plano nacional.*

3.2.5. El OE1 en las Oficinas Regionales y las oficinas en los países

Conclusión 13: *Como corresponde, las iniciativas regionales relacionadas con el "Reto del Hambre Cero" adoptan diferentes formas en las distintas regiones.*

3.2.6. Movilización de recursos

Conclusión 14: *Las funciones de la FAO en materia de políticas se financian casi en su totalidad con cargo a proyectos extrapresupuestarios, lo que da lugar a fragmentaciones y frecuentes interrupciones. Con algunas excepciones, la FAO ha tenido menos dificultades para recaudar fondos para iniciativas de política mundiales y regionales que para movilizar recursos destinados a la asistencia para las políticas en los países.*

3.2.7. Capacidad para temas transversales: género y nutrición

Conclusión 15: *Los temas de género y nutrición quedaron recogidos en el Marco de resultados y en el programa de trabajo del PE 1. Hay un estrecho vínculo entre el PE 1 y la División de Políticas Sociales e Instituciones Rurales en lo que respecta al género y el equipo del PE 1 cumple la función de nexo principal entre la División de Nutrición y Sistemas Alimentarios y las oficinas en los países, ya que la mitad de los programas FIRST en los países tienen un fuerte componente nutricional.*

3.2. Logros alcanzados en la consecución del OE1

30. Los logros del OE 1 se informan constantemente y generan insumos entre sí. Si bien resulta un poco forzado informar de resultados en el marco de logros específicos, las conclusiones que figuran a continuación se asignan al logro más pertinente para ellas.

Logro 1: Los países expresan explícitamente su compromiso político de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición para 2030

Conclusión 16: *Tres iniciativas regionales impulsaron el Reto del Hambre Cero en América Latina y el Caribe, África y Asia y el Pacífico, con diferentes esferas de atención prioritaria. Los resultados fueron dispares entre las regiones y dependieron en gran medida del grado de participación en los órganos de integración regionales.*

Conclusión 17: *Los productos del CSA se consideraron sumamente pertinentes, pero no siempre fáciles de promover en los países. Las relaciones de la FAO con los gobiernos y la sociedad civil se consideraron un elemento importante que determina la calidad de su apoyo a la aplicación de la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Los resultados más prometedores hasta el momento se han logrado en países en los que la reforma agraria ya formaba parte de las prioridades políticas y la FAO ayudó a sensibilizar al público acerca de las directrices y crear capacidades para aplicarlas.*

Conclusión 18: *La FAO ha promovido la integración del Derecho a la alimentación en la legislación, las políticas y los programas nacionales de una serie de países. Sin embargo, el Derecho a la alimentación no siempre es viable. La población pobre y sin tierras puede experimentar grandes dificultades para acceder a los mecanismos de resarcimiento judicial y el reconocimiento jurídico no siempre viene acompañado de políticas y programas explícitamente diseñados, ejecutados y controlados para subsanar las desigualdades territoriales y sociales.*

Conclusión 19: *Al prestar apoyo en materia de políticas, la FAO contribuyó al diseño y la aprobación de varios marcos normativos y políticas sobre seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, actualmente en muchos casos el problema no radica en la ausencia de políticas, sino en los desafíos relacionados con su aplicación. Por consiguiente, la demanda de los Estados Miembros está cambiando a otras etapas del ciclo de políticas, como la coordinación (tratada por el logro 2), el seguimiento y la evaluación (logro 3) y la ejecución (logro 4).*

Logro 2: Los países implantan mecanismos inclusivos de gobernanza y coordinación para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición de aquí a 2030

Conclusión 20: *En el plano mundial, la FAO respalda las plataformas inclusivas de múltiples partes interesadas (por ejemplo, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) y actúa como "intermediario honesto" en varios sectores técnicos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. En el ámbito nacional, la FAO apoya activamente los foros de coordinación dedicados a la seguridad alimentaria o la agricultura en todos los estudios de casos nacionales.*

Conclusión 21: *Hay una proliferación de espacios de coordinación, lo que dificulta su seguimiento por parte de las oficinas de la FAO en los países. En particular, la FAO no estaba suficientemente presente en los foros de coordinación específicos sobre nutrición para promover la agricultura que tiene en cuenta la cuestión de la nutrición.*

Conclusión 22: *A excepción del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, estas plataformas de coordinación no suelen estar en contacto con organizaciones de agricultores ni con el sector privado.*

Logro 3: Los países adoptan decisiones basadas en datos probatorios para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición de aquí a 2030

Conclusión 23: *La FAO mantiene indicadores ODS como el de la prevalencia de la subalimentación y la escala de experiencia de inseguridad alimentaria y publica perspectivas mundiales y panoramas regionales fidedignos a través de los informes de "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo". La FAO también respalda a oficinas nacionales de estadística en varios países. Sin embargo, en todos los países es necesario comprender los datos recopilados a fin de evaluar las deficiencias en las políticas y la ejecución. La toma de decisiones basadas en datos probatorios trasciende el manejo de los datos. Se trata de interpretación, síntesis de flujos de datos y evaluaciones específicas del contexto que llevan al aprendizaje y la motivación. A este respecto, la capacidad de evaluar la repercusión de las políticas surgió como función clave en el ciclo de políticas, para la cual la FAO tiene capacidades limitadas.*

Logro 4: Los países aplican políticas, estrategias y programas de inversión eficaces para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición de aquí a 2030

Conclusión 24: *Es extremadamente necesario apoyar la aplicación de políticas y ya se están aplicando algunas buenas prácticas, pero para ello se requieren muchos más recursos que formulación de políticas y diferentes competencias. El programa FIRST podría aportar un complemento útil a este respecto, dado que muchos oficiales de políticas de ese programa ya se están concentrando en el apoyo a la aplicación.*

Conclusión 25: *La FAO ha logrado muy buenos resultados en su colaboración con los gobiernos locales sobre temas como la alimentación escolar y la educación en materia de nutrición.*

3.3. Avances logrados dentro de los temas transversales

3.4.1. Género

Conclusión 26: *El equipo del PE 1 y la división de Políticas Sociales e Instituciones Rurales están afrontando esfuerzos importantes para poner en práctica la Política de igualdad de género de la FAO. Parece particularmente valioso ayudar a los países en la adhesión a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su aplicación y se ha informado de avances en la disponibilidad de datos desglosados por sexo gracias a la creación de los indicadores de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria y la diversidad alimentaria mínima en mujeres.*

3.4.1. Nutrición

Conclusión 27: *El OE 1 ha incorporado en gran medida la nutrición, en comparación con otros OE. Los instrumentos de la FAO sobre agricultura que tiene en cuenta la cuestión de la nutrición son ampliamente utilizados y citados como referencia. Curiosamente, la División de la Nutrición invirtió en la creación de capacidad del propio personal de la FAO para incluir la nutrición en la labor de la Organización, un enfoque que el equipo del PE 1 podría emular.*

Conclusión 28: *En el plano nacional, todavía existe una fuerte desconexión entre las políticas de agricultura y de salud, así como entre la salud y las partes intervenientes en la agricultura, los espacios de coordinación e incluso las poblaciones fijadas como objetivo. La FAO tiene que ampliar su enfoque más allá de las mujeres embarazadas y los niños pequeños y responder a las necesidades de las mujeres en cuanto trabajadoras, agricultoras, encargadas de la toma de decisiones y no solo como procreadoras.*

3.4. Posicionamiento estratégico y asociaciones

3.5.1. Ventajas comparativas

Conclusión 29: *Entre las ventajas comparativas globales de la FAO se encuentran el poder de convocatoria, la gran visibilidad, la custodia de los datos y la solidez estadística, la capacidad técnica, en particular en varios sectores —como la agricultura, los sistemas alimentarios, la seguridad alimentaria— que están cobrando importancia en el debate internacional sobre nutrición, posibilidades de promoción, una posición de liderazgo en el ámbito de su mandato y una función en el establecimiento de reglas y normas internacionales. Estas ventajas comparativas suelen ser más sólidas en el ámbito internacional que en el plano nacional, donde la capacidad de la FAO es a menudo limitada y el espacio para el apoyo a políticas varía según los sistemas de gobernanza de los países.*

Conclusión 30: *La FAO lleva a cabo la labor y la promoción de políticas de manera discreta, especialmente en el plano nacional. Su trabajo normativo y el asesoramiento en materia de políticas tienden a ser moderados y discretos y basarse en datos más que en ideologías, como corresponde a un organismo técnico de las Naciones Unidas. Como consecuencia de ello, el papel de la Organización en materia de políticas es más visible en el ámbito internacional que nacional.*

3.5.2. Utilización estratégica del nuevo Marco estratégico

Conclusión 31: *La evaluación determinó que la insuficiente sistematización, traducción y difusión de buenas prácticas era un obstáculo. Las oficinas en los países no conocen en profundidad los aspectos innovadores del OE1, que podrían haberse difundido más ampliamente en la Organización.*

3.5.3. Asociaciones

Conclusión 32: La FAO aprovechó su asociación con ministerios de agricultura para respaldar la formulación de políticas y está empezando a entablar relaciones con los ministerios de salud, educación y asuntos de la mujer en el ámbito de la nutrición. La interacción de la FAO con los ministerios de hacienda y de relaciones exteriores sigue siendo insuficiente en todos los países visitados.

Conclusión 33: La colaboración regional ha sido una primera elección para el apoyo de la FAO en materia de política en el marco del OE1, a través de la formulación de políticas, marcos normativos y estrategias regionales. Los Frentes Parlamentarios contra el Hambre han desempeñado un papel importante en la facilitación de la aprobación de leyes relativas a la seguridad alimentaria y nutricional. Los gobiernos locales y los municipios también son socios clave en países con sistemas descentralizados de gobernanza.

Conclusión 34: En algunas regiones ha aumentado la colaboración entre la FAO, el FIDA y el PMA en materia de políticas, estrategia y programación de seguridad alimentaria y nutricional. También existen verdaderos incentivos para la competencia. La alimentación escolar es al mismo tiempo un ámbito de solapamiento y de colaboración entre la FAO y el PMA. Una participación más dinámica en la coordinación del equipo de las Naciones Unidas en el país y el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) podría ayudar a la FAO a avanzar en la resolución de estas cuestiones.

Conclusión 35: Entre los asociados que aportan recursos, la Unión Europea es la alianza más importante que mantiene la FAO y, en menor medida, el Banco Mundial; por su parte, el Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria se perfila como socio estratégico de la FAO en materia de seguridad alimentaria y nutricional. En América Latina, el Brasil y México financiaron la mayoría de la labor regional de la FAO relativa al OE 1.

Conclusión 36: Se podrían mejorar las relaciones con las instituciones nacionales académicas y de formación técnica y con el sistema CGIAR (en particular el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias), a efectos de obtener información y realizar análisis de política en materia de seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito nacional, así como con el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de productores, para lograr su participación en las iniciativas tendientes a alcanzar las metas de política de la seguridad alimentaria y nutricional.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

Conclusión 1: el Objetivo estratégico 1 estuvo bien diseñado, se basó en las lecciones aprendidas de diversos contextos, con una teoría del cambio realista, y se puso en práctica a través de un conjunto de iniciativas pertinentes, como el Reto del Hambre Cero. Basado en la hipótesis de que el hambre es tanto una cuestión de gobernanza como un desafío técnico, el OE 1 impulsa a la FAO a sobrepasar los límites de su espacio técnico tradicional, intenta integrar la promoción basada en los derechos y hace hincapié en la necesidad de trabajar con “socios no tradicionales”, como los ministerios de hacienda, de salud y de educación. Asimismo, las preocupaciones con respecto a la nutrición se destacan más en este Marco estratégico y estos Objetivos que en los anteriores.

31. El OE 1 procura estimular, mejorar y adaptar las buenas prácticas en apoyo de las políticas de *seguridad alimentaria* y nutricional, entendidas como la formulación de políticas, la coordinación, los datos para las políticas y el apoyo a la asignación de recursos y la aplicación de políticas. De ese modo, inevitablemente tomó como fundamento una serie de líneas de trabajo más antiguas, como la asistencia para la aprobación del Derecho a la alimentación en las legislaciones nacionales, el apoyo a la formulación y el financiamiento del Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África, el apoyo al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, entre otros. Incluso el Reto del Hambre Cero precede al OE 1. La evaluación determinó que ese corpus de trabajo preexistente sobre políticas se había utilizado a conciencia en el diseño del OE 1, lo que se tradujo en un OE 1 bien ideado y verdaderamente estratégico.
32. Al posicionar el apoyo de la FAO en las fases preparatorias de las políticas, el OE 1 hace hincapié en mayor medida que antes en la primacía del compromiso político, la conexión entre la ejecución de las políticas y la inversión, la necesidad de basar el apoyo de políticas en un sólido análisis de economía política, al tiempo que presta asistencia en la aplicación y el uso de los productos del CSA (el Derecho a la alimentación, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, los Principios para la inversión responsable, etc.) y los principios en el ámbito nacional, a través de un enfoque basado en los derechos, en el lugar y el momento en que el entorno sea propicio.

Conclusión 2: la adopción de los aspectos más innovadores del OE 1 ha sido dispar en la Organización. Se observa una gran heterogeneidad en los enfoques adoptados por los diferentes países y regiones. Gracias al mecanismo FIRST, el equipo del PE 1 estableció un vínculo sólido y directo con los 33 países en los que hay un oficial de políticas de FIRST. Sin embargo, aparte de los países FIRST, el equipo no estableció ni mantuvo vínculos suficientemente sólidos con las Oficinas Regionales ni las oficinas en los países, para proporcionar liderazgo conceptual y promover una mayor coherencia en la asistencia a las políticas para la seguridad alimentaria y nutricional en la Organización.

33. Se consideró que los vínculos entre el equipo del PE 1 y las divisiones técnicas eran sólidos en la Sede, donde la FAO realizó varios esfuerzos alentadores para fortalecer la coherencia del asesoramiento en materia de políticas proporcionado por diversas unidades de la FAO, como la reciente puesta en línea del portal de políticas.
34. El mecanismo FIRST ayudó a crear un vínculo sólido y directo entre el equipo del PE 1 y unos 33 países en los que hay un oficial de políticas de FIRST, a través de la creación de perfiles de país que describen en detalle el marco de política en países que FIRST considera prioritarios y la participación de personal especializado en el equipo del PE 1, que sigue y presta apoyo a los oficiales de políticas de FIRST en tiempo real.

35. Sin embargo, aparte de los países FIRST, el equipo del PE 1 no estableció ni mantuvo vínculos suficientemente sólidos para proporcionar liderazgo conceptual y promover una mayor coherencia en la asistencia a las políticas para la seguridad alimentaria y nutricional en la Organización. Los aspectos innovadores del OE 1 destacados en la conclusión 1 podrían haberse difundido más ampliamente en la Organización, dado que las oficinas en los países no los conocen en profundidad. Podrían estrecharse más los vínculos entre el equipo del PE 1 y las Oficinas Regionales, Subregionales y en los países, en donde la capacidad de la FAO para respaldar políticas suele ser muy reducida, lo que redunda en una aplicación lenta del OE 1 y otros Objetivos estratégicos en el ámbito nacional.
36. Muchos funcionarios de la FAO en los países y las regiones consideran el Marco de objetivos estratégicos principalmente como un marco de presentación de informes, una manera de "contar una historia mejor y más coherente" de los programas y resultados de la Organización. Esta perspectiva no carece de fundamento, dado que un marco estratégico bien diseñado sí ayuda a comunicar hacia afuera un sentido de propósito común, pero el nuevo Marco estratégico también pretende *crear* un sentido de propósito común hacia adentro. Si la FAO no es capaz de trasmitir conocimientos eficazmente de una cultura, un país o un continente a otros, su función de organización mundial de conocimientos se ve menoscabada.
37. El Centro de Inversiones de la FAO sigue prestando un fuerte apoyo a los procesos del Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África. Sin embargo, todavía es posible mejorar la coordinación de la labor del Centro de Inversiones en el plano nacional con el trabajo de las oficinas de la FAO en los países, ya que se han perdido oportunidades de colaboración e intercambio de puntos de vista a nivel de políticas entre los oficiales del Centro de Inversiones visitantes o residentes, los Representantes de la FAO y las Oficinas Regionales y los oficiales de políticas de FIRST, y entre la FAO y los bancos de desarrollo que trabajan con el Centro de Inversiones¹³.

Conclusión 3: los niveles de ingresos explican ampliamente las diferencias observadas en las regiones y los países con respecto a la demanda del OE1. Sin embargo, la "transición nutricional" y el aumento del sobrepeso y la obesidad como problemas de salud pública mundiales están generando más solicitudes por parte de países de ingresos medianos y altos relacionadas con la educación nutricional o el etiquetado de los alimentos y, por ende, la función de la FAO en materia de nutrición está evolucionando.

38. Se han logrado avances importantes en la incorporación de la nutrición en la labor de la FAO y, particularmente, en la del OE 1. La división técnica que se ocupa de temas de nutrición se ha reforzado cubriendo puestos vacantes de oficiales de nutrición. En 2014 se publicó la *Estrategia y visión de la labor de la FAO en materia de nutrición*. El Centro de Inversiones de la FAO comenzó a revisar sus herramientas y enfoques para incorporar la nutrición en el diseño de programas y ha realizado un trabajo analítico sobre los vínculos entre la agricultura, los sistemas alimentarios y la nutrición. Unas pocas oficinas en los países comenzaron a apoyar los procesos de políticas relacionados con el etiquetado de los alimentos y el sobrepeso, a menudo en colaboración con la OMS o la Organización Panamericana de la Salud en América Latina. Ayudar a los países a luchar contra el sobrepeso y la obesidad mediante un enfoque de sistema alimentario se está planteando como una cuestión fundamental para la que la FAO, tradicionalmente enfocada en la desnutrición, tiene que redoblar sus esfuerzos.

¹³ Ya en 2013, en la Evaluación de la función de la FAO en la inversión se recomendaba vincular mejor el apoyo a la inversión, a través del Centro de Inversiones de la FAO, con las políticas de asistencia y la labor analítica en los planos mundial, regional y nacional. Véase el siguiente documento: PC 113/2: *Evaluación de la función de la FAO en la inversión para la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura y el desarrollo rural*, Oficina de Evaluación de la FAO, enero de 2013.

39. Se detectaron algunas otras cuestiones emergentes relacionadas con la urbanización, la descentralización, la migración y, en algunos países, la consiguiente "feminización de la agricultura", que merecen mayor atención en la teoría del cambio del PE 1 y en la labor a nivel de país.

Conclusión 4: hay una proliferación de partes intervenientes, iniciativas de política, enfoques, espacios de coordinación y productos de conocimiento en materia de seguridad alimentaria y nutricional que, a veces, llevan a confusión y competencia en vez de formar una masa crítica para sustentar el avance. En este contexto, la FAO podría cumplir una función más importante en la convergencia política, el apoyo a la aplicación de políticas y la síntesis de múltiples flujos de datos en descripciones útiles para la toma de decisiones.

40. La FAO ha contribuido a la formulación y la aprobación de políticas, estrategias y marcos jurídicos en muchos países. La demanda de los países está cambiando a la aplicación de políticas, como bien se hizo constar en el último Plan a plazo medio 2018-2021 de la FAO, con el agregado de un nuevo logro especializado en la aplicación de políticas (logro 4). El apoyo a la aplicación de políticas puede ayudar a la FAO a promover una mayor atención a las cuestiones importantes relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional en diversos contextos nacionales. Las acciones dicen más que las palabras. La experiencia ha demostrado que la aplicación exitosa de un programa o de una política en determinado país a menudo despierta el interés de los países aledaños. Una mejor aplicación de las políticas en vigor podría ayudar a demostrar su valor y generar un mayor impulso para hacer frente a la inseguridad alimentaria persistente en todo el mundo.
41. El suministro de datos para la toma de decisiones es una fortaleza de la FAO. Sin embargo, como bien se ha señalado en la documentación del OE 1, la toma de decisiones basadas en datos probatorios no se relaciona principalmente con la recopilación y la publicación, sino más bien con los conocimientos, el aprendizaje y la motivación para actuar. A este respecto, la capacidad de evaluar la repercusión de las políticas surgió como una función clave del ciclo de políticas, para la cual la FAO tiene capacidades muy limitadas. En todos los países es necesario comprender los datos recopilados por los diversos socios a fin de evaluar la incidencia de las políticas y las deficiencias en su aplicación.

Conclusión 5: por medio del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, los Estados Miembros proporcionaron a la FAO auténticos contenidos de política en materia de seguridad alimentaria y nutricional en forma de un conjunto de directrices voluntarias basadas en los derechos y centradas en la equidad sobre el Derecho a la alimentación, la tenencia de la tierra o la inversión responsable, y se solicita a la FAO y a otros organismos que respalden la aplicación del contenido de esa política a nivel nacional. El apoyo de la FAO a la aplicación de los productos del CSA en el plano nacional ha dado muy buenos resultados, pero es necesario contar con un entorno político propicio y abordarlo con equilibrio y la debida atención a las prioridades políticas nacionales. Si bien la FAO ha hecho una labor encomiable para integrar la equidad de género en sus programas, proyectos y productos de conocimiento relacionados con el OE 1, los esfuerzos encaminados a promover una gobernanza con enfoque de género para la seguridad alimentaria y nutricional han sido dispares entre las regiones, ya que solo unas pocas instituciones y organizaciones de mujeres participan en espacios de coordinación de la seguridad alimentaria y nutricional.

42. En la FAO, el espacio destinado a la promoción está definido en su mandato, con el fin de ayudar a los Estados Miembros a mejorar sus niveles de seguridad alimentaria y nutricional. Su trabajo normativo, la promoción y el asesoramiento en materia de políticas tienden a ser moderados, discretos y a basarse en la ciencia y los datos más que en ideologías, como corresponde a un organismo técnico de las Naciones Unidas. La FAO ha respaldado la aplicación de los productos del CSA en un número creciente de países. Esta labor requiere un entorno político propicio y debe abordarse con el equilibrio adecuado entre las diferentes partes interesadas y la debida

atención a las prioridades políticas nacionales. Con respecto al tema crítico de la tenencia de tierras y los recursos naturales, se observaron resultados alentadores en la aplicación de las *Directrices voluntarias sobre gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques* en el ámbito nacional. Una gran parte de la actividad y los resultados más prometedores se observaron en África subsahariana.

43. Previamente, la FAO también promovía el Derecho a la alimentación, aunque el grado de apoyo actual es menor al de antaño. Sobra decir que el Derecho a la alimentación no siempre es viable, incluso cuando está promulgado en la legislación. En la práctica, ha habido muy pocos procesos judiciales, pero sigue siendo un objetivo importante al que se debe aspirar y un buen punto de partida para que la FAO haga hincapié en la importancia de aumentar los niveles de seguridad alimentaria y nutricional en las sociedades dispuestas a escuchar argumentos basados en los derechos.
44. La FAO también ha hecho esfuerzos encomiables para incorporar los temas de equidad, género y nutrición en sus programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, a través de la elaboración de orientación normativa específica sobre género y nutrición, el apoyo al proceso de presentación de informes para la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su aplicación, la creación de indicadores desglosados por sexo, como el de *la escala de experiencia de inseguridad alimentaria*, la difusión del programa de estudios de ENACT, la expansión de los datos basados en lo que las personas consumen realmente a través de la creación de la herramienta global para recabar datos sobre el consumo individual de alimentos y el indicador de la diversidad alimentaria mínima en mujeres, entre otros. Sin embargo, los esfuerzos encaminados a promover la gobernanza con un enfoque de género para la seguridad alimentaria y nutricional han sido dispares entre las regiones, ya que solo unas pocas instituciones y organizaciones de mujeres participan en espacios de coordinación de la seguridad alimentaria y nutricional. Solo un 10 % de los documentos de proyecto analizados por el equipo de evaluación incluían en sus objetivos un poder de decisión igualitario entre hombres y mujeres.
45. Se comprobó que algunos proyectos y documentos de la FAO sobre nutrición estaban destinados a madres, mujeres embarazadas y sus hijos más pequeños, que frecuentemente son el tema central de los proyectos de nutrición en el sector de la salud. Habida cuenta de su ámbito de actividad, la FAO podría esforzarse más por satisfacer las necesidades más amplias de las mujeres, que van más allá de su función como procreadoras o cuidadoras de niños, y en particular por ayudar a responder a sus necesidades como agricultoras. Según *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11*, titulado: *Las mujeres en la agricultura: Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*, las mujeres agricultoras producen en promedio menos alimentos que los agricultores porque tienden a tener menos acceso que los hombres a servicios de extensión, insumos agrícolas, equipos mecánicos y crédito.

4.2. Recomendaciones

Recomendación 1: si bien el diseño del programa fue ampliamente aceptado, una serie de socios potenciales merecen que se ponga mayor énfasis en el marco de resultados y las actividades del PE 1: los municipios y los gobiernos locales (capacidad de ejecución y vínculos entre el medio rural y el urbano); las instituciones académicas y los institutos de capacitación nacionales (para la creación de capacidad y el análisis de políticas); el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) (análisis y evaluación de políticas); las organizaciones de agricultores (para la promoción, la participación en los espacios de coordinación y la evaluación de políticas), las organizaciones de consumidores y el sector privado (para trabajar en sistemas alimentarios). Podría aprovecharse mejor la búsqueda de donantes no tradicionales y en particular las posibilidades de financiación nacional y regional, así como los vínculos con los bancos de desarrollo y los mecanismos de movilización de recursos convenidos en la Conferencia sobre financiación para el desarrollo realizada en Addis Abeba en 2015.

46. Contribuir a la evaluación de las repercusiones de las políticas permitirá a la FAO comprender los datos disponibles, contribuir a la formulación de políticas desde una posición de solidez analítica y dar visibilidad a los pobres en el proceso por medio de enfoques cualitativos. Sin embargo, en la práctica las buenas evaluaciones de las repercusiones de las políticas son escasas y onerosas, y la capacidad de la FAO para evaluar esas repercusiones es limitada y está financiada por proyectos (por ejemplo, el programa de Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias - MAFAP) y no por recursos básicos.
47. Parecería útil lograr una colaboración más estrecha con el sistema del CGIAR y en particular el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, a fin de obtener información y hacer análisis sobre las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, incluso en el plano nacional. La FAO debería enfocarse en definir las necesidades de conocimientos y sintetizar los conocimientos pertinentes y los flujos de datos en descripciones empíricas y coherentes, y dejar la generación de conocimientos a otras entidades como el CGIAR, el Banco Mundial, las universidades nacionales o regionales, las instituciones de investigación y los grupos de reflexión.
48. En última instancia, los agricultores, silvicultores y pescadores del mundo determinarán si los objetivos de desarrollo sostenible se cumplen en los ámbitos de la alimentación y la agricultura. Debería promoverse más la participación de organizaciones de agricultores en los espacios de coordinación en todos los niveles, como una manera de acercar más los debates a la realidad. Las organizaciones de consumidores también podrían ser socios útiles para abordar los vínculos entre los sistemas alimentarios y la nutrición.
49. La FAO podría trabajar más estrechamente con los institutos de capacitación técnica y las universidades nacionales para fortalecer los planes de estudio y crear capacidades en materia de agricultura que tiene en cuenta la nutrición y en otros ámbitos, como ya lo ha hecho la División de Nutrición y Sistemas Alimentarios. La práctica que se basa en eventos de capacitación puntuales y específicos puede haber dado resultado en otra época, cuando las universidades nacionales y los institutos de capacitación de los países en desarrollo eran menos sólidos de lo que son hoy en día. La situación ha cambiado y las actividades de la FAO para la creación de capacidad tienen que reflejar esta evolución y aprovechar la oportunidad para potenciar y apoyar los institutos nacionales de capacitación.
50. Los gobiernos locales y los municipios surgieron como partes interesadas clave en la aplicación de políticas a través de enfoques territoriales, como la reciente iniciativa "100 territorios sin Hambre" de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y el Frente Parlamentario contra el Hambre. Trabajar con municipios es prometedor para la educación nutricional, las comidas

escolares y las adquisiciones, para crear cadenas alimentarias rurales y urbanas sólidas y diversificadas y, en términos más generales, para la promoción de diversas iniciativas locales de desarrollo.

51. Del mismo modo, hay posibilidades de colaborar en mayor medida con el sector privado a nivel nacional y regional, por ejemplo, en inversiones en agricultura, seguridad alimentaria o etiquetado de los alimentos, con el objetivo de proteger la salud de los consumidores en lo que respecta a la seguridad alimentaria y de promover el bienestar nutricional.
52. A este respecto, si bien las actuales directrices de la FAO para trabajar con el sector privado abordan bastante bien la necesidad de reglamentar las asociaciones mundiales con grandes multinacionales, no parecen proporcionar una orientación adecuada a las oficinas en los países, que intentan vincularse con minoristas alimentarios, cooperativas o vendedores de alimentos en la vía pública en el ámbito nacional o subnacional. Podían enmendarse de modo que sirvan para proporcionar orientación práctica aplicable a las múltiples formas de vinculación a nivel nacional, en particular con pequeñas y medianas empresas y el sector informal.
53. No resulta fácil movilizar recursos para el tipo de trabajo de política que respalda el OE 1. La FAO ha tenido la suerte de recibir un importante apoyo de la Unión Europea para la gobernanza en materia de seguridad alimentaria y nutricional y en la evaluación se indicó que el Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria se perfilaba como nuevo donante estratégico. Asimismo, la FAO debería estudiar posibilidades de financiación regionales y nacionales, como se ha hecho con éxito en América Latina, así como los mecanismos de movilización de recursos propuestos para la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, organizada en Addis Abeba en julio de 2015. En la Agenda de Acción de Addis Abeba aprobada en la Conferencia se presta mucha atención a la seguridad alimentaria y nutricional, se recuerda la Declaración de Roma sobre la Nutrición y su Marco de Acción (2014) y se cita al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y sus productos. Entre las vías para la movilización de recursos establecidas en la Conferencia sobre financiación para el desarrollo hay algunas que son prometedoras para la labor relacionada con el OE 1, como la financiación proveniente de gobiernos nacionales y locales o el tipo de asociación público-privada iniciada en virtud del "SDG Investing". La FAO y concretamente el PE 1 deberían mantenerse al tanto de estos acontecimientos y podrían participar más activamente en algunas de las plataformas derivadas de la Conferencia.
54. Podrían promoverse aún más los vínculos con los bancos de desarrollo, no solo para recaudar fondos sino también para estructurar la inversión en la esfera nacional. En el plano nacional, la labor del Centro de inversiones de la FAO para el FIDA y el Banco Mundial merecería una coordinación más sistemática con los representantes de la FAO y los oficiales de políticas (por ejemplo, los oficiales de políticas de FIRST) en los países, a fin de estudiar posibilidades de intercambio y colaboración en el ámbito de las políticas.

Recomendación 2: si bien la FAO está bien posicionada a nivel mundial, necesita fortalecer sus capacidades para prestar apoyo a la aplicación y el análisis de políticas en los países, por medio de la continuación y la expansión geográfica del programa FIRST; una mejor capacitación del personal y la publicación de informes nacionales sobre El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición (SOFI) en algunos países seleccionados, entre otros. El equipo del PE 1 también necesita fortalecer sus capacidades para ayudar a las oficinas de la FAO en los países y aprender de su experiencia.

55. Para sustentar y fortalecer el apoyo en materia de políticas a nivel nacional, a través de la difusión activa de buenas prácticas y enfoques, se necesita mejorar la comunicación dentro de la Organización. En particular, el equipo del PE 1 debe sistematizar y organizar un determinado

corpus de conocimientos aprendidos de la experiencia en el terreno y ayudar a difundirlo entre los países y las regiones, no como prescripciones universales, sino como alternativas que han dado buenos resultados en circunstancias bien documentadas para tener en cuenta. Para lograr esto eficazmente, no se puede basar completamente en las funciones de apoyo esencialmente técnicas de las Oficinas Regionales y debe mantener un vínculo funcional en tiempo real con los países. Hasta el momento, FIRST ha cumplido esta función en 33 países y el mecanismo también debería extenderse e idealmente expandirse desde un punto de vista geográfico.

56. El equipo del PE 1 ha de fortalecer su vínculo con las oficinas descentralizadas aprovechando el mecanismo FIRST, sus perfiles de país y su red de oficiales de políticas en los países, que lo informan en tiempo real y reciben apoyo técnico especializado. El número de funcionarios y consultores que trabajan en el OE 1 en las Oficinas Regionales y Subregionales también es muy reducido y debería reforzarse, si los recursos lo permiten, de conformidad con el principio de subsidiariedad y para permitir la adaptación más adecuada de las buenas prácticas en cada contexto regional o nacional específico.
57. Cabría evaluar la posibilidad de crear una serie de cursos de capacitación y de aprendizaje electrónico sobre el Marco estratégico y los Objetivos estratégicos, destinados al personal de la FAO en las Oficinas Regionales, Subregionales y en los países y ahora podría difundirse el conjunto de directrices sectoriales en materia de política elaboradas en 2017 gracias a FIRST por medio de una serie de seminarios web. La FAO también podría crear un curso de capacitación sobre políticas destinado al personal técnico de todos los niveles de la Organización, para sensibilizarlo acerca de la importancia de las cuestiones de política, familiarizarlo con la terminología, conectarlo con los recursos disponibles en la FAO, etc.
58. Basándose en las experiencias documentadas, el PE 1 debería elaborar y proporcionar orientación a nivel regional y nacional sobre la interacción simultánea con múltiples ministerios. Esto cobra especial importancia en temas como la diversificación de la agricultura, la tenencia de tierras, la nutrición, los sistemas alimentarios, la inocuidad alimentaria y el cambio climático en lugares donde es necesario contar con asociaciones de múltiples partes interesadas dentro y fuera del gobierno para lograr buenos resultados.
59. Dentro de la FAO deberían introducirse maneras más simples de facilitar la interdisciplinariedad que los "acuerdos sobre el nivel de los servicios", cuyos costos de transacción parecen ser más elevados que los posibles beneficios.
60. Asimismo, el equipo del PE 1 podría estar más presente en los países, por ejemplo, apoyando importantes análisis de políticas y estrategias y participando en ellos o en otros eventos y procesos de política estratégica dirigidos por las oficinas en los países, en función de la demanda.
61. La elaboración de los informes nacionales SOFI en algunos países seleccionados supondría una oportunidad para que la FAO se vincule con las instituciones académicas nacionales y contribuya al discurso nacional en materia de políticas, a través de análisis basados en criterios científicos, al tiempo que genera insumos para las revisiones nacionales voluntarias de los ODS y muchos otros procesos de política pertinentes en el plano nacional. Esta iniciativa requeriría al principio la redacción de un conjunto de directrices para los informes nacionales SOFI e implica la creación progresiva de capacidad para respaldar a las oficinas en los países, desde la Sede y las Oficinas Regionales, en la elaboración de documentos de alta calidad.

Recomendación 3: En los últimos años, la FAO ha prestado cada vez más atención a la nutrición y los temas de género, pero aún se puede avanzar mucho más. En particular, la FAO tiene que prestar más atención a la diversificación de las dietas, como un modo de abordar el sobrepeso y la obesidad. La Organización ha de sensibilizar al público sobre los caminos de la agricultura a la nutrición y tratar de promover la agricultura y las cuestiones de política en el espacio de coordinación de la nutrición, donde este tema sigue considerándose a menudo como un problema que solo atañe a la salud. En materia de igualdad de género, existen posibilidades para que la FAO y el PE 1 ayuden a reformar los sistemas nacionales de apoyo a la agricultura, como los sistemas de extensión, las redes veterinarias o los planes de crédito rural, para hacerlos más favorables a las mujeres agricultoras, especialmente en contextos caracterizados por la emigración masculina del sector y el consiguiente aumento de la feminización de la agricultura.

62. En el ámbito de la transición nutricional, hay una tendencia al aumento de la demanda de apoyo técnico para las cuestiones emergentes de obesidad y sobrepeso por parte de los Estados Miembros, lo que exige a la FAO redoblar sus esfuerzos en este tema. Si los recursos humanos lo permiten, las oficinas en los países deberían tratar de expandir su apoyo a la diversificación de la dieta —especialmente en países que quizás se concentran demasiado en algunos cultivos básicos— como modo de abordar la deficiencia de nutrientes y el sobrepeso y la obesidad y de estar más presentes en los foros nacionales de coordinación especializados en nutrición (por ejemplo, en el marco del Movimiento SuN/REACH), para promover los determinantes de una buena nutrición del sistema de agricultura y alimentación.
63. En cuanto al nexo entre género y nutrición, y dado su ámbito de actividad, las inquietudes de la FAO trascienden el enfoque tradicional inspirado en la salud sobre nutrición maternoinfantil en los primeros 1 000 días. La FAO puede trabajar legítimamente con mujeres, en su calidad de cuidadoras y procreadoras (por ejemplo, en proyectos conjuntos con UNICEF), pero el ámbito de actividad de la Organización le exige considerar también a las mujeres como agricultoras, trabajadoras, empresarias y encargadas de la toma de decisiones y contribuir a las comidas escolares y la educación en materia de nutrición de niños escolarizados más allá de los primeros 1 000 días.
64. Además de apoyar a grupos vulnerables y comunidades por medio de proyectos de desarrollo rural, la FAO y particularmente el PE 1 pueden contribuir a nivel del entorno propicio, por ejemplo, ayudando a que los sistemas de extensión y los planes de crédito rural lleguen a las mujeres agricultoras en mucho mayor medida que hoy en día. Con más razón, en situaciones caracterizadas por una emigración de los hombres del sector agrícola y el consiguiente aumento de la feminización de la agricultura, surge una consiguiente feminización paralela de los sistemas de apoyo públicos y privados a la agricultura. Esto podría implicar atraer a más mujeres estudiantes a estudios relacionados con la agricultura, como la extensión agrícola o las ciencias veterinarias. Se trata del tipo de cambio sistémico del entorno propicio para la agricultura al que una organización como la FAO y un programa como el PE 1 estarían en condiciones de contribuir.

Recomendación 4: la FAO debería aprovechar el alto grado de confianza establecido con las instituciones nacionales para seguir promoviendo políticas de desarrollo más sostenibles y equitativas, recurriendo a diversos canales de asesoramiento y promoción, como las instituciones académicas nacionales, las organizaciones de agricultores, la Cooperación Sur-Sur y los principales medios de comunicación nacionales, y apoyando su asesoramiento en una base analítica y un razonamiento socioeconómico convincentes, además de un argumento basado en los derechos.

65. Dado su carácter de organización multilateral, la FAO mantiene una sólida relación con los gobiernos nacionales y en general respalda las políticas y las prioridades de los países. Como consecuencia de ello, los grupos de defensa tradicionales, como las organizaciones no gubernamentales más notorias, no siempre han sido los aliados más naturales en los países. Las

universidades nacionales, las organizaciones de agricultores, la Cooperación Sur-Sur y los principales medios de comunicación nacionales pueden ayudar a llamar la atención de los responsables de la toma de decisiones sobre cuestiones de política sin que por ello se los considere polémicos o motivados por política. La FAO ya ha recurrido a estos canales de promoción, que se podrían utilizar aún más para cuestiones de incidencia política.

66. La FAO podría presentar sus argumentos en favor de la equidad de género y la seguridad alimentaria y nutricional en términos económicos mucho más de lo que lo hace actualmente, por ejemplo, en torno a la necesidad de que las mujeres y los hombres produzcan alimentos para sí mismos y el resto de la sociedad (enfoque del Costo del hambre). El bienestar nutricional de las mujeres que participan en la agricultura constituye un derecho en sí, pero también una necesidad de que contribuyan a la producción, el comercio y la utilización de alimentos. Del mismo modo, reducir la fatiga del trabajo de las mujeres en las explotaciones agrícolas y fuera de ellas también podría presentarse como un argumento de eficiencia económica en contextos caracterizados por una "feminización de la agricultura", en vez de plantearse solo como una cuestión de equidad.
67. La idea de los informes nacionales SOFI se mencionó en la Recomendación 2. Si se elaboran bajo la dirección del comité de redacción adecuado y se les da una cierta visibilidad en el país, dichos informes también ayudarían a fundamentar los mensajes de política de la FAO con datos nacionales objetivos, y a demostrar en qué medida la seguridad alimentaria y nutricional es una meta socioeconómica para el país e indicar dónde podrían lograrse avances.