



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación de las Oficinas Regional y Sub-regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Informe final

Marzo de 2014

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

El presente informe está disponible en formato electrónico en:
<http://www.fao.org/evaluation>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Para mayor información sobre este informe, por favor contacte a:

Director, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Roma, Italia
Email: evaluation@fao.org

Agradecimientos

El Equipo de Evaluación agradece a todas las personas y organizaciones que brindaron su apoyo para la realización de la presente Evaluación. En particular, agradecemos a todas las personas que participaron en las entrevistas y respondieron a los distintos cuestionarios utilizados. El Equipo de Evaluación quiere agradecer especialmente a la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, a su Alta Dirección y al Equipo de Contraparte de la Evaluación que acompañó el trabajo a lo largo de todas sus etapas.

Miembros del Equipo de Evaluación

- Enrique Ganuza, Coordinador del Equipo de Evaluación
- Germán Escobar, Especialista en Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
- Enrique Lora, Oficial de Evaluación, OED¹
- Raquel Cabello, Oficial de Evaluación, OED
- Carlos Tarazona, Gerente de la Evaluación, OED²

¹ El Sr Lora dejó OED en noviembre de 2013 pero contribuyó al informe hasta su finalización.

² El Sr Tarazona reemplazó al Sr Camillo Risoli como gerente de la evaluación en febrero de 2014.

Tabla de Contenidos

1	Introducción	1
1.1	Antecedentes de la evaluación.....	1
1.2	Estructura del informe	1
2	Objetivo y metodología de la evaluación	4
2.1	Objetivo y alcance de la evaluación	4
2.2	Métodos y herramientas.....	5
2.3	Restricciones y limitaciones	8
3	Organización institucional de la FAO en la región.....	10
3.1	Oficinas Descentralizadas de la FAO	10
3.2	Gobernanza de la FAO en la región	11
4	Situación y perspectivas del sector rural productivo en ALC	14
4.1	El sector rural.....	14
4.2	La agricultura familiar	16
5	Las políticas de descentralización de la FAO en el período 2004-2012.....	18
5.1	Antecedentes.....	18
5.2	Principales medidas de descentralización en la región.....	19
5.3	Delegación de autoridad	20
5.3.1	<i>Descentralización y asignación de presupuestos por Unidades Técnicas Principales Oficiales de Apoyo Técnico Principales y Unidades Operativas.....</i>	<i>20</i>
5.3.2	<i>Descentralización y líneas de reporte</i>	<i>22</i>
5.3.3	<i>Delegación de autoridad y procedimientos administrativos.....</i>	<i>23</i>
5.3.4	<i>Delegación de autoridad y gestión del personal</i>	<i>24</i>
5.3.5	<i>Delegación de autoridad en el Programa de Cooperación Técnica (PCT).....</i>	<i>25</i>
5.3.6	<i>Tecnologías de la información</i>	<i>27</i>
5.3.7	<i>Sistema Mundial de Gestión de Recursos.....</i>	<i>27</i>
5.4	Conclusiones.....	28
5.5	Recomendaciones	29
6	La Presencia de FAO en América Latina y el Caribe: Efectividad y Eficiencia por los costos.....	30
6.1	Efectividad.....	31
6.2	Eficiencia	36
6.3	Efectividad y Eficiencia de FAO en América Latina y Caribe	38
6.4	El manejo de los recursos obtenidos por Apoyo Administrativo y Operacional (AAO)	40
6.5	Conclusiones.....	43
6.6	Recomendaciones	45
7	Definición de prioridades	48
7.1	Marco de Programación por País.....	48
7.2	Definición de prioridades y la asignación de recursos de FAO	51
7.2.1	<i>Los recursos del Programa Regular de la FAO.....</i>	<i>51</i>
7.2.2	<i>Análisis del PCT.....</i>	<i>54</i>
7.3	Definición de prioridades regionales y el rol de la Conferencia Regional	57
7.4	Conclusiones.....	59
7.5	Recomendaciones	61
8	Recursos Humanos.....	64
8.1	Recursos Humanos en las Oficinas Descentralizadas de la región	64
8.2	Competencias y capacidades en la región	65

8.3	Capacitación del personal de las oficinas descentralizadas	68
8.4	Balance de género en FAO en ALC	69
8.5	Conclusiones.....	69
8.6	Recomendaciones	70
9	El trabajo de la FAO en la región y la equidad de género	71
9.1	Áreas mayores de colaboración de FAO en ALC	71
9.2	Lecciones aprendidas de algunos proyectos e iniciativas revisadas.....	75
9.3	Producción y disseminación de los productos normativos de FAO.....	77
9.4	Gestión del conocimiento	79
9.5	Desarrollo de capacidades como componente del Programa de Campo	81
9.6	Equidad de género	82
9.7	Conclusiones.....	84
9.8	Recomendaciones	86
10	Asociaciones y Movilización de Recursos	88
10.1	Socios Gubernamentales.....	88
10.2	Organismos y agencias de la ONU	89
10.3	Instituciones y organismos regionales	89
10.4	Representantes y organizaciones de la sociedad civil	90
10.5	Centros de investigaciones e instituciones académicas	90
10.6	Movilización de recursos	91
10.7	Conclusiones.....	91
10.8	Recomendaciones	92
11	Conclusiones	93
12	Recomendaciones	99

Lista de acrónimos y abreviaciones

AAO	Apoyo Administrativo y Operacional
ADG/RR	Subdirector General/Representante Regional (por su sigla en inglés)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
ASP	Acuerdo de Servicios Personales
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCLAC	Comité Coordinador del Codex Alimentarius para América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (por su sigla en inglés)
CIO	División de Informática
CODEGALAC	Comisión de Desarrollo Ganadero para América Latina y el Caribe
COFLAC	Comisión Forestal para América Latina y el Caribe
COPACO	Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental
COPESCAALC	Comisión de Pesca Continental y Acuicultura para América Latina y el Caribe
CSAP	Servicio de Compras de la FAO
CSC	Centro de Servicios Compartidos
CSR	Coordinador Subregional
CTD	Cooperación Técnica para el Desarrollo
EE	Equipo de Evaluación
EEI	Evaluación Externa Independiente
E&R	Emergencia y Rehabilitación
ESW	Unidad de Género, Equidad y Empleo Rural, de la Sede, de la FAO
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAOR	Representación de la FAO
FAO Rep	Representante de la FAO en el país
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FODEPAL	Proyecto global de cooperación técnica para la formación en economía y políticas agrarias y desarrollo rural
FPMIS	Sistema de Información sobre Gestión del Programa de Campo (por su sigla en inglés)
GCP	Programa de Cooperación FAO/gobiernos (por su sigla en inglés)
GEF	Fondo Mundial para el Medioambiente (por su sigla en inglés)
GRMS	Sistema Mundial de Gestión de Recursos (por su sigla en inglés)
GRULAC	Grupo de Países de América Latina y el Caribe miembros de la ONU
GS	Personal de Servicios Generales de la FAO (por su sigla en inglés)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INB	Ingreso Nacional Bruto
LARC	Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (por su sigla en inglés)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MdE	Memorándum de Entendimiento
MNPMP	Marco Nacional de Prioridades a Mediano Plazo

MPP	Marco de Programación por País
NU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina (de Naciones Unidas) para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (por su sigla en inglés)
OD	Oficina Descentralizada
OSD	Oficina de Apoyo a la Descentralización
ODG	Oficina del Director General
OE	Objetivo Estratégico
OED	Oficina de Evaluación de la FAO
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSP	Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos
OT	Oficial Técnico
OTP	Oficial Técnico Principal
P	Personal Profesional (de la FAO)
PC	Programa de Campo
PCT	Programa de Cooperación Técnica
PE	Proyectos de Emergencia
PMP	Plan a Mediano Plazo (de la FAO)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PR	Programa Regular
PSC	Gastos de servicios a proyectos (por su sigla en inglés)
NSHR	Recursos Humanos Non Staff (por su sigla en inglés)
RLC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
RP	Responsable del Presupuesto
RR	Representante Regional
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIMER	Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados
SLC	Oficina Subregional para el Caribe
SLM	Oficina Subregional para Mesoamérica
SLS	Oficina Subregional para Sudamérica
TCE	División de Emergencia y Rehabilitación de la FAO
TI	Tecnología de la Información
UCER	Unidades de Coordinación de Proyectos de Emergencia y Rehabilitación
UE	Unión Europea
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países (por su sigla en inglés)
UNISDR	Oficina (de Naciones Unidas) para la Reducción del Riesgo de Desastres (por su sigla en inglés)
UNJP	Programa Conjunto de las Naciones Unidas (por su sigla en inglés)
UO	Unidad Operativa
USD	Dólar de los Estados Unidos de América
USER	Unidades Subregionales de Emergencia
UTF	Fondo Fiduciario Unilateral (por su sigla en inglés)
UTP	Unidad Técnica Principal

Resumen ejecutivo

Antecedentes

ES1. En su 106.ª sesión de abril de 2011, el Comité del Programa de la FAO (CP) recibió el informe y la respuesta de la administración a la evaluación de las oficinas regional y subregionales de la FAO para el Cercano Oriente. El CP valoró la calidad del informe, lo consideró una evaluación importante y recomendó que se desarrollaran evaluaciones similares en otras regiones.

ES2. El plan de trabajo de evaluaciones para el periodo 2012-14 tomó en cuenta las recomendaciones del CP. La evaluación de Europa finalizó en diciembre de 2012 y fue presentada en la 113.ª sesión del Comité del Programa en marzo de 2013, mientras que el informe de África fue presentado en la 114.ª sesión del Comité del Programa en noviembre de 2013. La evaluación de América Latina y el Caribe y la de Asia y el Pacífico se realizaron en 2013.

ES3. Todas las partes implicadas eran plenamente conscientes de que la evaluación se realizaría en un período de transición y de cambios sustanciales para la FAO, relacionados también con el proceso de descentralización. No obstante, se consideró que la evaluación proporcionaría pruebas adicionales y de mayor profundidad sobre los retos de la descentralización en América Latina y el Caribe (ALC), identificaría lecciones útiles y elaboraría recomendaciones para la implementación de la política de descentralización de la FAO en la región.

ES4. La Oficina de Evaluación de la FAO (OED) ha sido responsable de la coordinación y el manejo de la evaluación. El equipo de evaluación, liderado por un consultor independiente externo, incluyó a otros consultores externos así como a oficiales de OED. OED también garantizó la calidad general del informe sometiendo el borrador del informe a un proceso interno de revisión por pares.

Objetivos

ES5. El objetivo de la evaluación fue proporcionar a la FAO y Países Miembros una valoración independiente de:

- el progreso hecho por la Organización en la región al implementar las decisiones corporativas de descentralizar sus funciones y roles; y,
- los resultados de las políticas y procedimientos de descentralización de la FAO en la ejecución corporativa para sus Miembros en la región.

ES6. Los términos de referencia establecieron como marco temporal de evaluación el período 2004-2012, para evaluar las acciones de descentralización emprendidas desde la precedente evaluación de 2004. Sin embargo, teniendo en cuenta que en la región los procesos de descentralización tomaron impulso principalmente de enero de 2010 en adelante, los términos de referencia sugirieron centrarse en los últimos años, incluyendo las decisiones tomadas por el Consejo de la FAO en junio de 2012 sobre Estructura y Funcionamiento de las Oficinas Descentralizadas. La discusión de los términos de referencia de la Evaluación tuvo lugar mientras se implementaba una reestructuración de las operaciones y funciones de la División de Emergencias y Rehabilitación (TCE). OED por lo tanto decidió no incluir Haití

ni tampoco Colombia en las visitas de campo. Por estas razones, la Evaluación no hizo un análisis detallado de la descentralización del trabajo en Emergencias y Rehabilitación en su trabajo.

ES7. Las estructuras descentralizadas analizadas incluyen la Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC) localizada en Santiago, Chile; la Oficina subregional de la FAO para el Caribe (SLC) localizada en Bridgetown, Barbados; la Oficina subregional de la FAO para Mesoamérica (SLM) localizada en Ciudad de Panamá, Panamá; las Representaciones plenas (FAOR), las Representaciones de la FAO con un Oficial Técnico/Representante y Representaciones de la FAO con acreditación múltiple y corresponsales nacionales. El conjunto de estas estructuras descentralizadas se define en este documento como Oficinas Descentralizadas (OD).

ES8. Considerando el papel fortalecido de las Conferencias Regionales derivado de la reforma de la FAO y del proceso de descentralización, también se analizó la gobernanza de la FAO en la región, así como la preparación y capacidad de las OD para afrontar las prioridades estratégicas y programáticas de la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (LARC).

ES9. Además, la evaluación se ha llevado a cabo simultáneamente con las discusiones, aprobación e implementación del nuevo Marco Estratégico de la FAO y su nuevo Plan a Mediano Plazo (PMP) 2014-17. Esto ha cambiado radicalmente el enfoque de la Organización hacia cinco Objetivos Estratégicos (OE), generando marcos operacionales y diseños institucionales diferentes. La evaluación ha intentado incorporar el nuevo entorno institucional a la hora de evaluar potencialidades, amenazas y oportunidades del proceso de descentralización.

ES10. Finalmente, con una visión de futuro, la evaluación ha analizado la capacidad de la FAO para establecer alianzas estratégicas para aumentar su eficacia en la región y movilizar recursos nacionales, regionales e internacionales para garantizar la sostenibilidad de su presencia en la región.

Metodología

ES11. Para abordar los temas de evaluación, se utilizó una serie de métodos y herramientas cuantitativas y cualitativas. Entre ellos se encuentran:

- Estudio de gabinete y análisis de las políticas, estrategias, circulares, boletines y cualquier otro documento relevante dirigido al fortalecimiento de la red de la FAO y a los procesos y procedimientos para el trabajo de la FAO en los países;
- Estudio de gabinete y análisis de las evaluaciones temáticas, de país y proyectos relevantes, relacionadas con la región y llevadas a cabo durante el período analizado;
- Uso de informes de auditoría elaborados por la Oficina del Inspector General de la FAO, para identificar temas recurrentes que afecten al trabajo y al impacto en los países;
- Entrevistas semi-estructuradas grupales e individuales con partes interesadas internas y externas a la FAO, armonizadas a través de listas de verificación y protocolos de entrevista, específicas para cada tipo de parte interesada entrevistada;
- Visitas a los países e informes de país (para el uso interno del equipo);
- Análisis de una muestra de proyectos en los países visitados y de la iniciativa piloto relacionada con el OE1;

- Análisis de los MPP aprobados por los gobiernos de acuerdo a una matriz de evaluación común;
- Análisis de citas y estadísticas de la web (descargadas) de una muestra de publicaciones de la región;
- Cuestionario a los Estados Miembros para obtener una mayor cantidad de opiniones de que las que se consiguieron a través de las visitas;
- Cuestionario al personal de la FAO en la Sede, RLC, SLC, SLM y en los países para obtener una mayor cantidad de opiniones de las que se consiguieron a través de las visitas; y,
- Cuestionario de Organizaciones No Gubernamentales y otros asociados relevantes de la sociedad civil.

ES12. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, la evaluación ha analizado la ventaja comparativa de los diferentes niveles de la Organización (Sede, RLC, SLC, SLM, FAOR) para responder a las expectativas, demandas y prioridades de los Estados Miembros. En ese contexto, se ha abordado el tema de la Delegación de Autoridad analizando la transferencia de funciones y responsabilidades para identificar posibles cuellos de botella, duplicidad de funciones y áreas de ambigüedad, así como procesos de toma de decisión complicados. El proceso descentralizado de establecimiento de prioridades a través del Marco de Programación por País (MPP) también ha recibido atención especial en la evaluación, que ha analizado los veinticinco (25) MPP ya aprobados por los gobiernos en el momento de la evaluación.

ES13. Los recursos humanos de las OD (tamaño y organigramas, estructura de las competencias técnicas) han sido analizados para evaluar su idoneidad para abordar las necesidades y prioridades corporativas, así como los retos futuros derivados del nuevo marco estratégico e institucional.

ES14. Una pequeña muestra de iniciativas nacionales, llamadas proyectos clave, fue analizada en prácticamente todos los países visitados, para dar al equipo de evaluación una visión de algunas iniciativas y captar los resultados del trabajo de la FAO desde la perspectiva de campo. Los criterios para seleccionar los proyectos clave fueron: pertinencia para el país, sector de intervención (dando prioridad a la seguridad alimentaria y la agricultura familiar), equilibrio entre tipo de proyectos (p. ej., Programa de Cooperación Técnica, Programa de Cooperación FAO/Gobiernos, nacional, regional, etc.), proyectos de finalización reciente y que no hayan sido evaluados aún. Siguiendo la petición de las oficinas subregionales y regional, la iniciativa piloto relacionada con el OE1, “Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición”, fue evaluada en los tres países que la acogen (Antigua y Barbuda, Ecuador y Nicaragua).

ES15. La evaluación se ha centrado en la efectividad y eficiencia por los costos de las treinta y seis (36) oficinas descentralizadas de la región (33 oficinas en los países, dos oficinas subregionales y una oficina regional), a través de la identificación de indicadores de efectividad y eficiencia, y sus tendencias a lo largo del período 2004-2012. La metodología es válida y consistente y se utiliza en otras organizaciones multilaterales, bilaterales y de la sociedad civil. Sin embargo, tienen limitaciones y no abordan especificidades a nivel de país ni contextos particulares. Los mismos tienen potencial para ser considerados como un insumo en el proceso de toma de decisiones por la Alta Dirección.

Principales hallazgos y conclusiones

ES16. Como se indica anteriormente, la evaluación ha buscado responder a las siguientes dos preguntas: 1) qué progreso ha hecho la Organización en la implementación de las decisiones corporativas de descentralizar sus funciones y roles en ALC; 2) de qué manera ese progreso (o la ausencia del mismo) ha influido sobre la efectividad y eficiencia de la Organización en la región.

ES17. El análisis se ha centrado en el período 2008-2012 y ha identificado un punto de inflexión claro en 2010 (la Evaluación ha construido una base de información con más de 5,000 datos, que cubre el período 2004-2012).

ES18. En ALC, la Organización cumplió con la descentralización a través de las siguientes medidas: a) la progresiva transferencia de la supervisión de las Oficinas de País a RLC en Chile y la supervisión de los Oficiales Técnicos de las Oficinas Regional y Sub-regionales al Representante Regional; b) la apertura formal de SLM en Panamá, en 2007, que de hecho comenzó sus operaciones a escala significativa en 2010; c) el establecimiento de Equipos Multidisciplinarios en Santiago (descontinuado en 2012), Barbados y Panamá; d) el establecimiento de procesos de planificación a nivel de país, a través del MPP; e) aumento de la delegación de autoridad a las Oficinas Descentralizadas, incluyendo la gestión del Programa de Cooperación Técnica (PCT), el Programa de Campo, las Cartas de Acuerdo, adquisiciones, y el manejo de recursos humanos; f) la asignación de una función de gobierno a LARC en la orientación de las prioridades y la labor en la región, a partir de 2010.

ES19. El avance en cada uno de estos procesos ha tenido lugar con velocidades diferenciadas y el grado de implementación varía en unos y otros. Sin embargo, la Organización sí ha progresado en la implementación de las decisiones corporativas de descentralizar sus funciones y roles en la región.

ES20. El Equipo de Evaluación considera que las Oficinas Regional, Subregionales y de País tienen ahora la autoridad para la definición de prioridades y la movilización de recursos a un nivel cercano a los países miembros. La descentralización estableció roles y responsabilidades para los tres niveles de Oficinas Descentralizadas. Pero esos roles son ambiguos, en algunos casos se duplican y no han sido comunicados eficientemente. Eso contribuye a que no se pueda diferenciar claramente la manera y el propósito de actuar de cada uno de esos tres niveles.

ES21. Con respecto a la delegación de autoridad del apoyo técnico, se encontró que la mayoría de los Oficiales Técnicos Principales (OTP) en el período bajo revisión está en la Sede. La Sede también es la Unidad Operativa (UO) para una parte significativa de la asignación presupuestaria.

ES22. La delegación de autoridad no fue acompañada de mayores recursos. Los recursos del Programa Regular en la región están estancados desde 2010 en términos porcentuales. La descentralización es todavía un proceso inconcluso en lo que se refiere a llevar el proceso de definición de prioridades y movilización de recursos a un nivel más cercano a los países.

ES23. Con respecto a la estimación del efecto de la descentralización sobre la efectividad y eficiencia por costos de la Organización en la región, la Evaluación se enfrentó con pocos indicadores disponibles para su análisis y con falta de datos adecuados para realizar las

estimaciones. La carencia de información financiera adecuada revela que la misma no es utilizada regularmente por la Alta Dirección en la toma de decisiones. Como se describe en el Informe, se consolidó una base de datos para el período 2004-12 que permite analizar los desembolsos totales anuales, incluyendo el Programa Regular y el Programa de Campo, para cada una de las 36 unidades de análisis existentes (33 Oficinas de País, 1 Oficina Regional, y 2 Oficinas Sub-regionales). Para el mismo período y para las mismas unidades de análisis también se consolidó la información sobre la utilización funcional de los recursos financieros desembolsados (por tipo de gasto, incluyendo “gasto en profesionales”, “gasto en personal de servicios generales”, “otros gastos”). A partir de esta información, se desarrollaron dos indicadores de efectividad y 3 indicadores de eficiencia por costos, para medir el rendimiento de la FAO en la región.

ES24. Sobre la base de los datos analizados, el equipo encontró que hubo un claro aumento de efectividad entre 2008 y 2012 en el funcionamiento de las Oficinas en la región, de acuerdo a los indicadores utilizados. La Organización incrementó de manera importante su presencia y sus actividades en la región durante ese período. La movilización de recursos extra-presupuestarios (Programa de Campo) por cada dólar asignado en el Programa Regular aumentó sustancialmente. El aumento de los desembolsos realizados por las unidades descentralizadas refleja la percepción generalizada de un incremento de la presencia de la Organización en la región. El aumento de la movilización de recursos de las unidades descentralizadas es también un indicador de la eficiencia en el uso de los recursos a disposición. Un mayor compromiso de contribuciones voluntarias, en particular de países de la región que no son donantes convencionales, da cuenta que la organización está proveyendo soluciones pertinentes y ágiles a los problemas de desarrollo de la región. El aumento de efectividad percibido se da fundamentalmente por un aumento de actividades del Programa de Campo. Ese aumento está fundamentalmente explicado por la movilización de fondos no regulares, provenientes de donantes bilaterales, con una participación importante de los países de la región. El dinamismo del programa y de la presencia en Mesoamérica es fundamental en ese desarrollo y arrastra las cifras totales del período. FAO se acerca a la realidad y prioridades de los países de la región y a sus Gobiernos. Las intervenciones de la Organización ganan en pertinencia y son apreciadas por los países miembros.

ES25. El análisis de eficiencia muestra que no hubo ganancias significativas durante el período 2008-12 y que la misma se mantuvo prácticamente sin cambios cuando se compara ese período con el período más extenso 2004-12. En muchas de las unidades de análisis estudiadas pareciera haber una sobrecarga de costos administrativos, que no guarda relación con la magnitud del asesoramiento profesional y técnico, y la generación de conocimiento, que son el ámbito prioritario de acción de FAO. En el corto plazo, la Organización debería concentrar sus acciones en esta área. Es en esta área donde el impacto de medidas correctivas probablemente muestre de manera más rápida sus resultados.

ES26. La Evaluación ha recogido la impresión que hay poca claridad en los roles, atribuciones y líneas de reporte de las distintas instancias descentralizadas y su personal. Una clarificación inmediata de los mismos en la región debería tener efectos rápidos. La poca claridad de las cadenas de reporte entre Oficina de País, Oficina Sub-regional, Oficina Regional, Sede, tanto para procesos administrativos como para contribuciones e interacciones especializadas en temas técnicos ha resultado en importantes pérdidas de eficiencia. Sin duda, hay áreas donde la Sede podría ser mucho más agresiva en su política de descentralizar responsabilidades y ejecución a las unidades descentralizadas (contrataciones, emergencias, negociación con donantes, visado técnico de proyectos).

ES27. La distribución de recursos humanos, administrativos y profesionales, entre las tres sub-regiones pareciera desequilibrada. No refleja el distinto dinamismo de los programas de países en cada sub-región. La distribución de países entre las tres sub-regiones es, en algunos casos, cuestionable ya que no atiende a conveniencias culturales de idioma, tradición y sinergias de trabajo dentro del Sistema de Naciones Unidas.

ES28. La estructura de capacidades de los Oficiales Técnicos ha permanecido sin cambios importantes en el periodo evaluado (2004-12). Esta difícilmente refleja las demandas de los países, de las propias Oficinas de País y, está pobremente alineada con los requerimientos de atención cualitativa de los nuevos Objetivos Estratégicos de la FAO, en vigor desde 2013.

ES29. El MPP es un instrumento importante de descentralización y ha contribuido en buena medida a consolidar y expandir la presencia de la Organización en la región. Su rol como herramienta central del trabajo a nivel país y del diálogo con los gobiernos debe ser enfatizado. Los MPP son instrumentos adecuados para la definición de prioridades de asistencia técnica de la FAO con los países miembros. Se encuentran alineados con las prioridades regionales y la mayoría tienen un buen nivel de cumplimiento con los elementos requeridos en las Guías para la Elaboración de los MPP. FAO debería hacer un mayor uso explícito de los MPP en sus procesos corporativos de planeación, seguimiento y evaluación.

ES30. El Programa de Cooperación Técnica (PCT) representa poco menos del 10% de los desembolsos del Programa de Campo en la región. La Evaluación pudo constatar que la política de descentralización no ha tenido éxito en llevar realmente las decisiones y responsabilidades al nivel de los Programas de País, en consonancia con la descentralización de los MPP. Partes importantes del proceso de decisiones fueron delegadas a RLC a partir del 2010, mientras que otras se mantienen en instancias ubicadas en la sede. El proceso de aprobación es confuso, lento y ha creado un malestar generalizado entre las Oficinas de País. Pero la debilidad más notoria es que la Dirección Regional no ha logrado establecer un mecanismo claro, transparente, aceptado y ágil para asignación de recursos provenientes del PCT. La Evaluación estudió la relación entre las asignaciones y variables socio-económicas que deberían estar bien en línea con las prioridades de la FAO. Los resultados fueron desalentadores al no encontrarse correlación alguna entre criterios socioeconómicos de importancia para la FAO (tales como los índices de inseguridad alimentaria y pobreza rural en la región) y la asignación de fondos.

ES31. La utilización de criterios, principios e indicadores de manejo integrado de portafolio podría contribuir en buena medida al mejoramiento de la efectividad y eficiencia por costos de las actividades de FAO en la región. Dada la importancia relativa del Programa de Campo se debe implementar una contabilidad del mismo que permita monitorear sus costos y asegurar la autofinanciación de las intervenciones. Todo esto sin desmedro de un manejo de portafolio integrado que aproveche las sinergias entre el Programa Regular y el Programa de Campo.

ES32. El manejo actual de los fondos obtenidos a cargo del Apoyo Administrativo y Operaciones (AAO) requiere una profunda revisión. Conceptualmente se maneja inexplicablemente como parte del Programa Regular, a pesar de ser generado por el Programa de Campo. Los criterios de apropiación entre distintas instancias de la FAO son confusos, poco transparentes e inequitativos, por lo que se ha convertido en un desincentivo estructural para la movilización de fondos. El AAO podría convertirse en una semilla importante en la

consolidación de un mecanismo que dé sostenibilidad al Programa de Campo, por ejemplo en la forma de un Fondo de Reserva.

ES33. El Equipo de Evaluación analizó 10 proyectos específicos en los 13 países visitados. Se comprobó que las actividades del Programa de Campo reflejan bien las once prioridades definidas por el Consejo de la FAO para el período 2004-2012, con énfasis en proyectos dirigidos a los aspectos de seguridad alimentaria y a las acciones de incremento de la oferta de alimentos a partir de la agricultura familiar. Sin duda, los nuevos cinco Objetivos Estratégicos y los Marcos de Programación por País influenciarán sustantivamente las áreas de colaboración de la FAO en la región.

ES34. Los proyectos analizados son relevantes para los países y logran una buena interacción con entidades nacionales y aliados a nivel local. Esto queda diluido a nivel nacional, dado que las Oficinas de país en su gran mayoría concentran sus acciones y relaciones con los Ministerios de Agricultura. El diseño de proyectos es sencillo y aplicado a los problemas que intentan solucionar. La mayoría de ellos están dirigidos a incrementar la oferta de alimentos a través de estrategias conocidas. Se vieron pocas intervenciones dirigidas a facilitar el acceso a la alimentación para los grupos vulnerables (incrementando la demanda de alimentos). Se levantan dudas sobre la capacidad de algunos proyectos de incidir a nivel nacional y regional dada la cobertura limitada de los mismos. Varios de ellos crean interrogantes con respecto a su sostenibilidad futura.

ES35. Con respecto a la producción y disseminación de los productos normativos de la FAO, los mismos se encuentran dispersos entre la Sede, la Oficina Regional y algunas Oficinas de País. Se encontró que no existe un mecanismo o herramienta que permita saber a ciencia cierta la cantidad, calidad y grado de utilización de los productos y servicios ofertados por la FAO en la región. La frecuencia con que se descargan esos documentos a través de internet es relativamente baja. La Oficina Regional ha diseñado un Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados de amplia aplicación y con capacidad de ordenar información según el Marco Lógico de los proyectos y la asignación presupuestaria. Su uso sin embargo es limitado a algunas Oficinas y carece de elementos importantes que le permitan capitalizar experiencias exitosas en la región.

ES36. Con respecto al rol de los Oficiales Técnicos su número aumentó con respecto a 2008 y se produjo una redistribución de los mismos a partir de la creación de SLM. La composición de los Equipos Multidisciplinarios está preponderantemente orientada a la producción de alimentos (incluyendo la producción forestal y la pesquería). Los Oficiales Técnicos no operan en la práctica como equipos multidisciplinarios.

ES37. El Equipo de Evaluación evaluó la equidad de género de las intervenciones seleccionadas. Los proyectos visitados trabajan con mujeres o con grupos con una amplia representatividad de mujeres. Sin embargo, no se detectó ningún esfuerzo institucional ni en el diseño de los proyectos para crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan tomar ventaja de esa participación adaptando las acciones de los proyectos a los demás roles que las mujeres desempeñan.

ES38. El Equipo de Evaluación observó un gran desequilibrio entre el número de mujeres que trabajan en la organización y los puestos a los que acceden. La brecha de género que hay en el mundo rural pareciera reflejarse en la estructura de la organización.

ES39. El Sistema de Naciones Unidas aprecia la participación de la FAO en las instancias e instrumentos de la planificación conjunta. Sin embargo, el conocimiento del Marco de Programación por País es muy limitado. Se observó que no existen Coordinadores Residentes del Sistema de Naciones Unidas en la región que provengan de FAO como organización de origen. Se sugiere que FAO considere de promover de manera explícita y más proactiva la incorporación de personal de FAO al grupo de candidatos para aspirar a puestos de Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en la región. Esto redundaría en valor agregado para el Sistema de Naciones Unidas a nivel País y contribuiría a incorporar una visión sistémica al trabajo de la FAO en la región.

Recomendaciones

ES40. Como se ha señalado en capítulos anteriores, la Evaluación se concentró en desarrollar un número limitado de indicadores de efectividad y eficiencia por costos. Los mismos son válidos, consistentes y comparables. También son utilizados por otras organizaciones internacionales. Sin embargo, presentan limitaciones, principalmente en términos de no cubrir especificidades a nivel de país y no abordar aspectos metodológicos que se discuten en la Evaluación. La toma de decisiones por parte de la Alta Dirección de FAO debería considerar las recomendaciones presentadas como insumos a ese proceso, completando, cuando sea conveniente el análisis de condiciones o aspectos particulares. Las recomendaciones son presentadas con medidas sugeridas que, naturalmente, podrían ser sustituidas por combinaciones alternativas de las mismas.

Recomendación 1: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

La Alta Dirección de la FAO en la sede y en RLC debería consolidar su presencia en la región. Con este objetivo, debería adoptar nuevos modelos de trabajo a fin de adecuarla a la realidad financiera y a las exigencias que tiene la Organización en ALC de prestar servicios de manera eficiente y efectiva a los países miembros.

Medidas sugeridas:

Dado el desempeño de las Representaciones en los países y de las Oficinas Regional y Subregionales en términos de los indicadores combinados de efectividad y eficiencia por costos presentados en este Informe, se recomienda:

1. Transferir Cuba y República Dominicana de la Subregión Caribe a la Subregión Mesoamérica. La primera presenta un desempeño débil en términos de efectividad y eficiencia. Sobrecargar SLC con la tarea de manejar distintos idiomas no parece adecuado. Mesoamérica muestra indicadores positivos que permiten estimar la apertura de la Oficina Subregional en Panamá como un acierto. Este cambio de líneas de reporte puede contribuir al mejoramiento de los indicadores de efectividad y eficiencia en la región. Se han recibido indicaciones que la Alta Dirección estaría considerando algunas de estas medidas. La implementación inmediata de las mismas sería positiva. La Alta Dirección también podría evaluar el estatus y línea de reporte de Haití.
2. Este aumento de responsabilidades en Mesoamérica, el buen desempeño de la casi totalidad de las Oficinas en la Subregión, la importancia del volumen de operaciones, fundamentan la recomendación de redefinir el balance sobre ubicación de Oficiales Técnicos en Santiago de Chile y en Panamá, respectivamente. FAO podría obtener claras ganancias en términos de su efectividad y eficiencia si transfiriera Oficiales Técnicos

desde Santiago a Panamá. Naturalmente, estas medidas podrían ser fortalecidas con la transferencia de Oficiales Técnicos desde Roma a Panamá.

3. La figura de tener Representaciones bajo la dirección de Oficiales Técnicos Asignados debería ser descontinuada. Ese modelo no muestra ganancias en términos de efectividad y eficiencia. Los Gobiernos de los países en esa situación no valoran dicho modelo.
4. Para las unidades de análisis que durante el período 2008-2012 permanecen igual, pero en una situación desfavorable, más las que empeoran su evaluación, RLC debería considerar establecer sistemas de acreditación múltiple, con el fin de administrar los portafolios de dos o más países. Tres grupos de países podrían ser alcanzados por esta recomendación: los países del Caribe; Costa Rica; Argentina, Chile y Uruguay, en Sudamérica.
5. El perfil técnico agregado de la actual dotación de Oficiales Técnicos en la región y en las subregiones debería ser definido para poder manejar efectiva y eficientemente los nuevos cinco Objetivos Estratégicos en la región. Asimismo, se debe priorizar el fortalecimiento de la Oficina Subregional para Mesoamérica en el corto plazo. Los puestos de Oficiales Técnicos todavía responden a las prioridades de trabajo existentes durante 2004-2012. La evaluación recogió una opinión mayoritaria descontenta con la función de soporte técnico de esos Oficiales, y con la rapidez, relevancia y ubicuidad de esos servicios. RLC debería reestructurar los equipos y servicios técnicos, tanto en términos de sus especialidades como de su ubicación geográfica. Esos equipos deberían considerar un trabajo y conformación auténticamente multidisciplinaria.
6. Se recomienda a RLC y a TCE fortalecer la presencia en Centroamérica y el Caribe de Oficiales Técnicos de Gestión de Riesgos.
7. OSD, con la asistencia de la Oficina Jurídica y de Ética (LEG), debería realizar una revisión de las modalidades de Acuerdo de Sede existentes a nivel de país y elaborar un plan de acción para actualizar los mismos, o acordar nuevos cuando sea necesario, en un período razonable de tiempo.

Recomendación 2: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la región

El Equipo de Evaluación recomienda a la Alta Dirección de la FAO implementar a la brevedad un proceso exhaustivo de esclarecimiento de los alcances de la descentralización entre todo su personal en la región, incluyendo los roles y responsabilidades entre los tres niveles existentes en la región (regional, sub-regional y de país) y la sede.

Medidas sugeridas:

1. Enfatizar y aclarar los roles de los tres niveles de Oficinas Descentralizadas (regional, subregional, país) y los criterios de subsidiariedad entre los mismos. Este proceso de esclarecimiento debe incluir una explicitación del rol de los Oficiales Técnicos, enfatizando su función primordial de apoyar la implementación de los programas de FAO en los países y de asesoramiento a ese nivel.
2. También se recomienda clarificar el proceso de aprobación de los Programas de Cooperación Técnica y la eliminación de pasos redundantes.
3. Mejorar la comunicación y reforzar la capacitación sobre las modalidades contractuales de la FAO en las Oficinas de País.

Recomendación 3: A la Alta Dirección de la FAO en la sede, en la Oficina Regional y a nivel de País

Se recomienda a la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional reforzar la utilización de los Marcos de Programación por País (MPP) como instrumento central de definición de prioridades y modalidades de trabajo en los países.

Medidas sugeridas:

1. Se recomienda a la Oficina de Apoyo a la Descentralización (OSD) y a RLC que se instrumente una plataforma digital en línea que acompañe la elaboración de los MPP, a fin de: a) facilitar y transparentar la provisión de insumos técnicos por los Oficiales Técnicos; b) robustecer la información corporativa y mantener al día el estado de los MPP; c) asegurar la instrumentación de las guías de elaboración de los MPP, estableciendo límites de extensión, la inclusión de indicadores y metas para monitoreo, y el plan de trabajo anual.
2. Los Representantes de País deben dar prioridad a: 1) la definición de indicadores, metas y líneas de base para los niveles de resultados esperados; 2) establecer mecanismos de reporte a los Gobiernos sobre el avance de los resultados; 3) integrar un enfoque de manejo de portafolio, generando sinergias y complementariedades; 4) estimar las necesidades de movilización de recursos y las acciones para obtener los mismos.
3. Las Representaciones de País deberían desarrollar planes de corto plazo para dar a conocer sus Marcos de Programación por País al interior del Equipo País del Sistema de Naciones Unidas, entre otros donantes y agencias multilaterales presentes en el país y entre sectores amplios de los gobiernos anfitriones.
4. La Evaluación recomienda que tanto RLC como los Representantes de País incluyan en los futuros procesos de formulación de los MPP a contrapartes gubernamentales distintas a los Ministerios de Agricultura así como socios no gubernamentales, en concordancia con las nuevas estrategias de la Organización para el sector privado y la sociedad civil.
5. Se recomienda a OSD y a RLC que institucionalicen a los MPP como el marco que establece las prioridades de trabajo de toda la Organización en los países respectivos. Esos MPP deben tener vigencia formal (firma de las partes y período de vigencia) para poder operar en un país. Los mismos deben ser respetados por todos los niveles e instancias de FAO, incluyendo a los equipos multidisciplinarios, RLC y las Oficinas Subregionales.
6. Se recomienda a la Dirección Regional y a los Directores Sub-regionales que como coordinadores de los Equipos Multidisciplinarios aseguren que los proyectos regionales y subregionales sean una respuesta y apoyo a las líneas de trabajo acordadas en los MPP y su compatibilización con los nuevos Objetivos Estratégicos (OE). La variedad que se recoge en los MPP debe reflejarse en los proyectos regionales y subregionales, sin necesidad de forzar incorporación de países ni uniformidad en el tratamiento de los mismos.

Recomendación 4: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

La Alta Dirección de la FAO en la sede y la Oficina Regional debería consolidar el nivel regional como el ámbito de priorización intermedio entre la priorización y planeación a nivel de país y a nivel global, adoptando además medidas de eficiencia en su proceso.

Medidas sugeridas:

1. Esta evaluación no encuentra fundamento para recomendar priorización de áreas y recursos a nivel subregional.
2. Se recomienda a RLC y OSD valorar alternativas para organizar la Conferencia Regional de forma más eficiente, tanto para la Organización como para los países miembros. En ese contexto, debe darse prioridad a la divulgación del nuevo marco estratégico entre los gobiernos de los países miembros, incluyendo Ministerios de Agricultura y otras instancias ministeriales.

Recomendación 5: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

Se recomienda a la Alta Dirección de la FAO administrar el Programa de Campo con criterios estrictos de efectividad y eficiencia.

Medidas sugeridas:

1. RLC, con asistencia de la División de Movilización de Recursos y Cooperación Sur-Sur (TCS) y la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP), debe dar seguimiento al Programa de Campo con criterios explícitos de manejo de portafolio y con información financiera adecuada y actualizada. Es imprescindible una contabilidad propia del Programa de Campo, sin desmedro del manejo integrado de portafolio. Los costos ocasionados por el mismo deben ser totalmente financiados dentro del mismo Programa. Como recomendado por numerosas auditorías internas, esta Evaluación apoya el establecimiento de un “Fondo de Reserva” con el objetivo de proporcionar sostenibilidad, un horizonte razonable de predictibilidad, posibilidades de innovación, y cobertura de riesgo de caídas temporales de financiación a la presencia en terreno.
2. La Evaluación recomienda a RLC que establezca criterios claros y transparentes para distribuir las asignaciones regionales correspondientes a los Programas de Cooperación Técnica. Una parte sustancial de los mismos debería seguir una asignación preliminar automática de acuerdo a variables relevantes para las operaciones de FAO en la región (la Evaluación exploró el Ingreso Nacional Bruto per cápita, metodología Atlas, la tasa de pobreza extrema y la tasa de desnutrición).
3. Se recomienda a RLC el establecimiento de un consejo asesor conformado por Representantes de la FAO en la región para aconsejar en temas referentes a la asignación de recursos orientados a Programas de Cooperación Técnica regionales y subregionales.

Recomendación 6: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

La FAO debería mejorar el manejo operativo y financiero del Programa Regular y del Programa de Campo en la región.

Medidas sugeridas:

1. RLC, con la asistencia de OSP, debería recolectar información financiera relevante para poder monitorear la marcha de las operaciones y el manejo del portafolio en forma permanente. Información sobre los desembolsos por año, por unidad de análisis, por fuente de fondos, y la utilización de los mismos, es fundamental para evaluar, en intervalos regulares, la efectividad y eficiencia por costos del portafolio. Esta Evaluación realizó grandes esfuerzos para compilar una primera base de datos, para el período 2004-

2012, y para desarrollar algunos indicadores que permitan evaluar la efectividad y la eficiencia del manejo de portafolio. La FAO puede beneficiarse de adoptar, complementar, continuar y profundizar ese trabajo a corto y mediano plazo.

2. El manejo e información sobre el Apoyo Administrativo y Operaciones (AAO, o AOS, por su sigla en inglés) debe ser reestructurado profundamente a la brevedad posible. Esta Evaluación recomienda que el AAO, obtenido por el apoyo a las operaciones de campo, sea contabilizado dentro del Programa de Campo, en forma clara y transparente, rápidamente asignado a intervalos regulares y bajo ningún concepto retenido en la Sede. La Evaluación recomienda la distribución del AAO recogido en la siguiente proporción: a) 60% a la unidad que es responsable de la movilización del financiamiento; b) 20% a RLC; y c) 20% para la Sede en Roma. El AAO distribuido según los criterios de esta recomendación debería ser una semilla en la consolidación del “Fondo de Reserva” descrito en la medida sugerida 5.1.
3. Se recomienda a RLC establecer una función de monitoreo de los resultados asociados a las prioridades regionales y de los MPP. El nivel regional es el más adecuado para esa función.
4. Se recomienda a la FAO el mantenimiento de una estructura de apoyo al Sistema Mundial de Gestión de Recursos (GRMS) en RLC y el desarrollo de todos sus módulos a fin de contribuir al aumento de eficiencia en las operaciones en la región.
5. Dada la importancia creciente del Programa de Campo en América Latina y el Caribe, y la financiación creciente del mismo a partir de contribuciones de los propios países de la región, RLC, con apoyo de TCS, debe desarrollar una estrategia institucional de movilización de recursos, que incluya la asignación de oficial(es) especializado(s) a la misma y con amplia participación de los Representantes de País. Un abordaje integrado del rol de FAO en la cooperación Sur-Sur debería cristalizarse en ese contexto. La movilización de recursos debe incluirse como sector estratégico de los MPP y en el reclutamiento de Representantes de País y Oficiales Técnicos en la región.

Recomendación 7: A la Alta Dirección Regional

Se recomienda a la Dirección Regional mejorar el diseño y la implementación de los proyectos de campo evaluados, e implementar mecanismos que garanticen una mejor gestión del conocimiento y de los productos normativos generados por las oficinas descentralizadas.

Medidas sugeridas:

1. Con relación a los proyectos específicos evaluados, se recomienda a los responsables de los Equipos Multidisciplinarios y a los Representantes de País que aseguren un diseño que garantice tener un impacto a nivel de políticas nacionales, con alcance nacional o local. Con respecto al trabajo piloto desarrollado dentro de la iniciativa del Objetivo Estratégico OE1 se recomienda a RLC realizar una evaluación exhaustiva de su diseño, procesos y resultados antes de proceder a su implementación regional.
2. En relación a la producción y disseminación de los productos normativos, se recomienda a RLC que centralice en un sitio web institucional el material disponible, que se informe sobre ello a los usuarios potenciales y que se incluya un contador de consultas y descargas, para monitorear el uso de los mismos. La estrategia de información debería utilizar anuncios y abstractos que lleguen directamente al público objetivo. La estrategia de comunicaciones debería definir poblaciones objetivo y una diversificación de los canales a utilizar.

3. Para mejorar la gestión del conocimiento se recomienda que RLC incorpore sistematizaciones de experiencias al sistema de seguimiento y evaluación que se ha desarrollado.
4. Con respecto a las actividades a nivel de proyectos, tanto la Dirección Regional como los Representantes de País y los Oficiales Técnicos deben asegurar que existen las condiciones para compatibilizar la participación activa de mujeres con las responsabilidades que ellas asumen en sus vidas diarias y en los roles sociales que desempeñan. La sostenibilidad de las acciones con mujeres está relacionada con la compatibilización de sus roles familiares y la división operativa del trabajo.
5. Se recomienda que RLC, con la asistencia de LEG, revise el potencial de las Comisiones Técnicas y defina una estrategia que permita definir su trabajo futuro y su rol en estos foros intergubernamentales.

Recomendación 8: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

<p>La FAO debe elaborar de forma inmediata un plan de acción para eliminar la inequidad de género existente, incluyendo objetivos, metas, plazos y recursos. Debe producirse un aumento sustancial del número de mujeres entre los Representantes de País y las mujeres deben acceder a categorías salariales más altas dado que tienen las competencias para ello.</p>

1 Introducción

1.1 Antecedentes de la evaluación

1. En su 106.ª sesión de abril de 2011, el Comité del Programa de la FAO (CP) recibió el informe y la respuesta de la administración a la evaluación de las oficinas regional y subregionales de la FAO para el Cercano Oriente. El CP valoró la calidad del informe, lo consideró una evaluación importante y recomendó que se desarrollaran evaluaciones similares en otras regiones.

2. El plan de trabajo de evaluaciones para el periodo 2012-14 tomó en cuenta las recomendaciones del CP. La evaluación de Europa finalizó en diciembre de 2012 y fue presentada en la 113.ª sesión del Comité del Programa en marzo de 2013, mientras que el informe de África fue presentado en la 114.ª sesión del Comité del Programa en noviembre de 2013. La evaluación de América Latina y el Caribe y la de Asia y el Pacífico se realizaron en 2013.

3. Todas las partes implicadas eran plenamente conscientes de que la evaluación se realizaría en un período de transición y de cambios sustanciales para la FAO, relacionados también con el proceso de descentralización. No obstante, se consideró que la evaluación proporcionaría pruebas adicionales y de mayor profundidad sobre los retos de la descentralización en América Latina y el Caribe (ALC), identificaría lecciones útiles y elaboraría recomendaciones para la implementación de la política de descentralización de la FAO en la región.

4. La Oficina de Evaluación de la FAO (OED) ha sido responsable por la coordinación y el manejo de la evaluación³. El equipo de evaluación, liderado por un consultor independiente externo, incluyó a otro consultor externo así como a oficiales de la OED⁴. OED también garantizó la calidad general del informe sometiendo el borrador del informe a un proceso interno de revisión por pares.

5. El informe final de esta evaluación se presentará, junto con la respuesta de la administración, en la 115ª sesión del Comité del Programa que tendrá lugar en mayo de 2014 para discusión, y se distribuirá en la 33ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe para información. El borrador del informe fue distribuido entre las partes interesadas de la FAO para recoger comentarios y observaciones, a ser integrados por el equipo según pertinencia.

1.2 Estructura del informe

6. El documento se estructura en los siguientes capítulos:

- Capítulo 1, Introducción: describe los antecedentes y la lógica de la evaluación;
- Capítulo 2, Objetivo y metodología de la evaluación, describe el objetivo y alcance, la metodología de evaluación, principales restricciones y limitaciones.
- Capítulo 3, La presencia de la FAO en América Latina y el Caribe, describe la organización institucional y la gobernanza actual de la FAO en la región.

³ Ver Anexo 1 - Términos de referencia.

⁴ Ver Anexo 2 - Perfil de los miembros del equipo de evaluación.

- Capítulo 4, Situación y perspectivas del sector rural productivo en ALC, describe sucintamente algunas de las tendencias más importantes para la FAO en la región, en el sector agro-rural.
- Capítulo 5, Descentralización de la FAO durante el período objeto de evaluación: destaca las medidas de descentralización principales y analiza la delegación de autoridad llevada a cabo en la gestión de proyectos, en el proceso de formulación y aprobación del Programa de Cooperación Técnica (PCT), en los procedimientos administrativos y operativos y en la gestión de los recursos humanos.
- Capítulo 6, Efectividad y Eficiencia en función de los costos: define indicadores para evaluar la efectividad y eficiencia de la organización en la región y las principales tendencias a lo largo del período objeto de evaluación.
- Capítulo 7, Establecimiento de prioridades: analiza el marco corporativo para el establecimiento y planificación de prioridades (Marco de Programación de País), su proceso de formulación y la apropiación nacional, así como su alineamiento con las prioridades y los marcos estratégicos de la FAO.
- Capítulo 8, Recursos humanos: analiza la cantidad y tipología de los recursos humanos existentes en las oficinas descentralizadas (OD) y su idoneidad (competencias, organigramas, análisis de género) para atender las necesidades corporativas en la región.
- Capítulo 9, El trabajo de la FAO en la región: programa y productos normativos: proporciona una visión general sobre los principales sectores de colaboración de la FAO, así como de los proyectos clave evaluados; analiza la producción y gestión corporativa de los productos normativos, así como la gestión del conocimiento y los mecanismos de integración entre los programas de campo y las políticas públicas.
- Capítulo 10, Asociaciones y movilización de recursos: proporciona una valoración de las asociaciones existentes y analiza las oportunidades y condiciones para la movilización de recursos.
- Capítulo 11: Conclusiones
- Capítulo 12: Recomendaciones

7. Para facilitar la lectura, la mayoría de los capítulos contienen sus propias conclusiones y recomendaciones, que son sintetizadas y consolidadas en el Capítulo 11 y en el Capítulo 12 respectivamente.

8. El informe incluye también varios anexos, mencionados a continuación:

- Anexo 1 Términos de Referencia de la Evaluación
- Anexo 2 Perfil de los miembros del Equipo de Evaluación
- Anexo 3 Lista de Personas Entrevistadas
- Anexo 4 Compendio de las principales herramientas metodológicas utilizadas en la Evaluación
- Anexo 5 Cuestionario para los Estados Miembros
- Anexo 6 Cuestionario para el personal de la FAO
- Anexo 7 Cuestionario para Asociados y Partes Interesadas Clave
- Anexo 8 Análisis de la encuesta al personal de la FAO
- Anexo 9 Oficinas Descentralizadas de la FAO en ALC
- Anexo 10 Modelos de Oficina FAO en ALC
- Anexo 11 Aportes de la agricultura familiar en algunos países de la región
- Anexo 12 Desembolsos de fondos de Países Donantes, 2004-2012
- Anexo 13 Desembolsos totales en ALC, 2004-2012
- Anexo 14 Multiplicador, 2004-2012

Anexo 15	Indicador de Eficiencia 1, 2004-2012
Anexo 16	Indicador de Eficiencia 2, 2004-2012
Anexo 17	Indicadores de Eficiencia y Eficiencia 3
Anexo 18	Efectividad y Eficiencia, Clasificación Unidades de Análisis
Anexo 19	Efectividad y Eficiencia en ALC, 2008-2012
Anexo 20	Instrumento utilizado para valoración de los MPPs
Anexo 21	Síntesis del análisis de los MPPs
Anexo 22	Desembolsos Programa Regular por tipo de gasto
Anexo 23	Nivel de ingresos, subnutrición y desembolsos en Países de Atención Especial
Anexo 24	Desembolsos PCT por país, país de atención especial
Anexo 25	Número total de personas trabajando en ALC, 11 noviembre 2013
Anexo 26	Número total de participantes en cada tipo de capacitación por año
Anexo 27	Número de participantes en capacitaciones por tipo de contrato, 2007-2012
Anexo 28	Número de participantes en capacitaciones en línea, 2012
Anexo 29	Listado de los Principales Informes de OED Revisados por el Equipo
Anexo 30	Proyectos Evaluados e Informes Preparados por la Misión
Anexo 31	Oficinas en ALC con puntos focales de género

2 Objetivo y metodología de la evaluación

2.1 Objetivo y alcance de la evaluación

9. El objetivo de la evaluación fue proporcionar a la FAO y Países Miembros una valoración independiente de:

- i. el progreso hecho por la Organización en la región al implementar las decisiones corporativas de descentralizar sus funciones y roles; y,
- ii. los resultados de las políticas y procedimientos de descentralización de la FAO en la ejecución corporativa para sus Miembros en la región.

10. Los términos de referencia establecieron como marco temporal de evaluación el período 2004-2012, para evaluar las acciones de descentralización emprendidas desde la precedente evaluación de 2004. Sin embargo, teniendo en cuenta que en la región los procesos de descentralización tomaron impulso principalmente de enero de 2010 en adelante, los términos de referencia sugirieron centrarse en los últimos años, incluyendo las decisiones tomadas por el Consejo de la FAO en junio de 2012 sobre Estructura y Funcionamiento de las Oficinas Descentralizadas. La discusión de los términos de referencia de la Evaluación tuvo lugar mientras se implementaba una reestructuración de las operaciones y funciones de la División de Emergencias y Rehabilitación (TCE). OED por lo tanto decidió no incluir Haití ni tampoco Colombia en las visitas de campo. Por estas razones, la Evaluación no hizo un análisis detallado de la descentralización del trabajo en Emergencias y Rehabilitación en su trabajo.

11. Las estructuras descentralizadas analizadas incluyen la Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC) localizada en Santiago, Chile; la Oficina subregional de la FAO para el Caribe (SLC) localizada en Bridgetown, Barbados; la Oficina subregional de la FAO para Mesoamérica (SLM) localizada en Ciudad de Panamá, Panamá; las Representaciones plenas (FAOR), las Representaciones de la FAO con un Oficial Técnico/Representante y Representaciones de la FAO con acreditación múltiple y corresponsales nacionales. El conjunto de estas estructuras descentralizadas se define en este documento como Oficinas Descentralizadas (OD).

12. Considerando el papel fortalecido de las Conferencias Regionales derivado de la reforma de la FAO y del proceso de descentralización, también se analizó la gobernanza de la FAO en la región, así como la preparación y capacidad de las OD para afrontar las prioridades estratégicas y programáticas de la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (LARC).

13. Además, la evaluación se ha llevado a cabo simultáneamente con las discusiones, aprobación e implementación del nuevo Marco Estratégico de la FAO y su nuevo Plan a Mediano Plazo (PMP) 2014-17. Esto ha cambiado radicalmente el enfoque de la Organización hacia cinco Objetivos Estratégicos (OE), generando marcos operacionales y diseños institucionales diferentes. La evaluación ha intentado incorporar el nuevo entorno institucional a la hora de evaluar potencialidades, amenazas y oportunidades del proceso de descentralización.

14. Finalmente, con una visión de futuro, la evaluación ha analizado la capacidad de la FAO para establecer alianzas estratégicas para aumentar su eficacia en la región y movilizar

recursos nacionales, regionales e internacionales para garantizar la sostenibilidad de su presencia en la región.

2.2 Métodos y herramientas

15. La metodología de evaluación adoptada por el equipo está de acuerdo a lo establecido en los términos de referencia generales de la evaluación (Anexo 1). Para facilitar la comparación entre regiones, se previó el uso de una serie de herramientas cualitativas y cuantitativas previamente utilizadas en las evaluaciones de las oficinas descentralizadas en Cercano Oriente, en Europa y Asia Central y en África, adaptándolas, según fuese necesario.

16. El equipo de evaluación se adhirió a las normas y estándares del Grupo de Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG) y adoptó un enfoque participativo, buscando y compartiendo opiniones con una gran variedad de partes interesadas, para conseguir evaluar el papel y trabajo de la FAO desde diferentes puntos de vista: clientes y usuarios de los productos y servicios de la FAO; socios nacionales e internacionales; personal de la FAO con funciones y niveles de responsabilidad diferentes. La consulta con las partes interesadas ha sido un elemento clave de la evaluación.

17. OED empezó la fase preparatoria para la evaluación de las oficinas regional y subregionales de la FAO para América Latina y el Caribe en febrero de 2013: en este marco, se llevó a cabo una misión inicial en abril-mayo de 2013 y se realizó una consulta amplia con el personal de la FAO en la sede, RLC, SLC y SLM. También se consultó con algunos representantes de la FAO en la región y se mantuvo una reunión en Roma con miembros del GRULAC (Grupo de Países de América Latina y el Caribe miembros de la ONU). Con base en estas consultas, los términos de referencia fueron elaborados y distribuidos en la Sede y en todas las oficinas descentralizadas de la región para revisión y comentarios, antes de finalizarlos en junio.

18. Entre julio y octubre, el equipo de evaluación llevó a cabo misiones en el Caribe, Mesoamérica y América del Sur para recopilar información y analizar el proceso de descentralización en la región con partes interesadas internas y externas a la FAO (véase la Tabla 1). Las misiones permitieron que el equipo en su conjunto⁵ se encontrara aproximadamente con 500 personas, pertenecientes a los siguientes grupos:⁶

- Gobiernos de Estados Miembros de la FAO, que fueron consultados durante las visitas a los países, a través de una encuesta y a través del Grupo de países de América Latina y el Caribe (GRULAC);
- Personal de la FAO, incluyendo a la Alta Dirección en la región y en la Sede, personal (“staff” y “non-staff”) que trabaja en la región en diferentes ubicaciones, incluyendo RLC, SLC, SLM y las Oficinas en los Países, desarrollando funciones técnicas, administrativas y operacionales. Además, se llevó a cabo una encuesta en línea; y,
- Partes interesadas externas a la FAO a nivel nacional y regional, incluyendo Agencias y Órganos de las Naciones Unidas, Órganos de integración económica regional y

⁵ Para poder llegar a un mayor número de países, el equipo (5 personas) se dividió, en algunos casos, en subgrupos de 2-3 miembros.

⁶ La lista completa de partes entrevistadas se encuentra en el anexo 3.

subregional (CARICOM, CAC, ALADI)⁷ y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). En algunos países también se ha entrevistado a parlamentarios involucrados en el Frente Parlamentario contra el Hambre. A nivel local, durante la evaluación de los proyectos de la FAO en el terreno, se ha entrevistado tanto a ONG y Organizaciones de la sociedad civil, como a autoridades locales.

Tabla 1. Oficinas Descentralizadas visitadas por el Equipo de Evaluación

Misiones y fechas	Oficinas Descentralizadas visitadas (por orden cronológico)
<i>Misión preparatoria del 20/04/2013 al 04/05/2013</i>	Oficina subregional para el Caribe en Barbados (SLC); Oficina subregional para Mesoamérica en Panamá (SLM); Oficina regional para América Latina y el Caribe en Chile (RLC)
<i>Visitas a los países del 05/07/2013 al 09/08/2013</i>	Guyana, Barbados (incluyendo SLC), Antigua y Barbuda, Panamá (incluyendo SLM), Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua
<i>Visitas a los países del 02/09/2013 al 06/09/2013</i>	Ecuador
<i>Visitas a los países del 28/09/2013 al 18/10/2013</i>	Chile (incluyendo RLC), Bolivia, Uruguay, Paraguay

19. Tal y como se indica en los términos de referencia de la evaluación, los criterios principales para la selección de países a visitar fueron los siguientes:

- Cobertura equilibrada de las tres subregiones: el Caribe, América Central y América del Sur;
- Cobertura de los diferentes tipos de presencia de la FAO en los países (Representaciones plenas, oficinas con un Oficial Técnico (OT) / Representante, países con un corresponsal nacional y con una acreditación múltiple;
- Cobertura de diferentes tipos de país en relación a indicadores seleccionados;⁸
- El perfil - tamaño y tipología - de la cartera de la FAO en el país;
- La presencia de las iniciativas piloto relacionadas con el Objetivo Estratégico 1 (OE1).

20. A través de las reuniones con las diferentes partes interesadas, el equipo de evaluación tuvo la posibilidad de recoger información, evidencia empírica y opiniones sobre una variedad de temas relacionados con la descentralización de la FAO. Los hallazgos preliminares, a nivel de país y subregional, fueron compartidos y analizados con el responsable de cada oficina al final de cada visita. También se llevó a cabo una reunión final sobre los hallazgos preliminares de la misión con RLC en Octubre. En Noviembre se realizaron reuniones de discusión con la Alta Dirección en América Latina y el Caribe, con la Alta Dirección de la FAO en Roma, con el GRULAC, y con la Oficina de Evaluación.

21. Para abordar los temas de evaluación, se utilizó una serie de métodos y herramientas cuantitativas y cualitativas (ver anexo 4). Entre ellos se encuentran:

- Estudio de gabinete y análisis de las políticas, estrategias, circulares, boletines y cualquier otro documento relevante dirigido al fortalecimiento de la red de la FAO y a los procesos y procedimientos para el trabajo de la FAO en los países;

⁷ CARICOM (Comunidad del Caribe), CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano), ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).

⁸ Los indicadores fueron: el tamaño del país y su población, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), nivel de ingresos, seguridad alimentaria, pobreza y pobreza rural, entre otros.

- Estudio de gabinete y análisis de las evaluaciones temáticas, de país y proyectos relevantes, relacionadas con la región y llevadas a cabo durante el período analizado;
- Uso de informes de auditoría elaborados por la Oficina del Inspector General de la FAO, para identificar temas recurrentes que afecten al trabajo y al impacto en los países;
- Entrevistas semi-estructuradas grupales e individuales con partes interesadas internas y externas a la FAO, armonizadas a través de listas de verificación y protocolos de entrevista, específicas para cada tipo de parte interesada entrevistada;
- Visitas a los países e informes de país (para el uso interno del equipo);
- Evaluaciones de los proyectos clave en los países visitados y de la iniciativa piloto relacionada con el OE1;
- Análisis de los MPP aprobados por los gobiernos de acuerdo a una matriz de evaluación común;
- Análisis de citas y estadísticas de la web (descargas) de una muestra de productos normativos (publicaciones) de la región;
- Encuesta a los Estados Miembros para obtener una mayor cantidad de opiniones de que las que se consiguieron a través de las visitas (ver anexo 5);
- Encuesta al personal de la FAO en la Sede, RLC, SLC, SLM y en los países para obtener una mayor cantidad de opiniones de las que se consiguieron a través de las visitas (ver anexo 6);
- Encuesta a ONG y otros asociados relevantes de la sociedad civil (ver anexo 7).

22. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, la evaluación ha analizado la ventaja comparativa de los diferentes niveles de la Organización (Sede, RLC, SLC, SLM, FAOR) para responder a las expectativas, demandas y prioridades de los Estados Miembros. En ese contexto, se ha abordado el tema de la Delegación de Autoridad analizando la transferencia de funciones y responsabilidades para identificar posibles cuellos de botella, duplicidad de funciones y áreas de ambigüedad, así como procesos de toma de decisión complicados. El proceso descentralizado de establecimiento de prioridades a través del Marco de Programación de País (MPP) también ha recibido atención especial en la evaluación, que ha analizado los veinticinco (25) MPP ya aprobados por los gobiernos en el momento de la evaluación.

23. Los recursos humanos de las OD (tamaño y organigramas, estructura de las competencias técnicas) han sido analizados para evaluar su idoneidad para abordar las necesidades y prioridades corporativas, así como los retos futuros derivados del nuevo marco estratégico e institucional.

24. Una pequeña muestra de iniciativas nacionales, llamadas proyectos clave, fue analizada en prácticamente todos los países visitados, para dar al equipo de evaluación una visión de algunas iniciativas y captar los resultados del trabajo de la FAO desde la perspectiva de campo. Los criterios para seleccionar los proyectos clave fueron: pertinencia para el país, sector de intervención (dando prioridad a la seguridad alimentaria y la agricultura familiar), equilibrio entre tipo de proyectos (p. ej., PCT, Programa de Cooperación FAO/Gobiernos, nacional, regional, etc.), proyectos de finalización reciente y que no hayan sido evaluados aún. Siguiendo la petición de las oficinas subregionales y regional, la iniciativa piloto relacionada con el OE1, “Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición”, fue evaluada en los tres países que la acogen (Antigua y Barbuda, Ecuador y Nicaragua).

25. La evaluación se ha centrado en analizar la efectividad y eficiencia por los costos de las treinta y seis (36) oficinas descentralizadas de la región (33 oficinas en los países, dos oficinas subregionales y una oficina regional), a través de la identificación de indicadores de efectividad y eficiencia, y sus tendencias a lo largo del período 2004-2012. La metodología y resultados de este análisis se describen y analizan en el Capítulo 6. La metodología es válida y consistente y se utiliza en otras organizaciones multilaterales, bilaterales y de la sociedad civil. Sin embargo, tienen limitaciones y no abordan especificidades a nivel de país ni contextos particulares. Los mismos tienen potencial para ser considerados como un insumo en el proceso de toma de decisiones por la Alta Dirección.

2.3 Restricciones y limitaciones

26. Los términos de referencia preveían que la evaluación tendría que analizar una “línea de base en movimiento” y proporcionar recomendaciones en un contexto de cambios estratégicos e institucionales. De hecho, a pesar de haber utilizado datos sustantivos disponibles en los sistemas corporativos FPMIS y ORACLE,⁹ relativos a todo el período de evaluación (2004-2012), el trabajo se concentró en los años más recientes por dos razones principales. La primera razón es que las medidas de descentralización en la región se han tomado principalmente a partir de 2008 en adelante, y especialmente a partir de 2010. La segunda razón es que las personas entrevistadas se refieren esencialmente a años recientes cuando hablan de temas relacionados con la descentralización, bien sea por la razón anterior, o por su corta experiencia laboral en la FAO. En consecuencia, la evaluación se ha centrado especialmente en el período 2008-2012 y ha identificado un “punto de inflexión” claro en 2010.

27. Mientras que la institución y sus recursos humanos han estado trabajando durante el período bajo evaluación con dos marcos estratégicos,¹⁰ en 2010 la Conferencia Regional por un lado, y en 2012 la nueva Dirección General por otro, han identificado nuevas prioridades y objetivos estratégicos para la Organización. Las misiones de evaluación constataron que las Oficinas Descentralizadas, en general, han asumido el reto de los cambios estratégicos e institucionales de la Organización y, por lo tanto, la evaluación aborda y analiza lo que significa este reto para la región y presenta recomendaciones en este sentido.

28. La evaluación ha tenido problemas a la hora de recopilar series de datos (2004-2012) sobre la ejecución financiera de la Organización (Programa Regular y Programa de Campo) por año y por unidad de análisis (los treinta y tres países, las dos oficinas subregionales y la oficina regional). Todavía más difícil fue compilar y agregar datos sobre los gastos de personal (“staff” y “non-staff”, servicios generales y profesionales), para identificar indicadores de efectividad y eficiencia de la Organización a lo largo del período de evaluación. Las dos series provienen de bases de datos distintas. Mientras la primera se recoge a partir de una combinación de ORACLE y FPMIS, la segunda proviene enteramente del sistema ORACLE. Lamentablemente, las bases no dialogan una con otra y las cifras no son totalmente coincidentes. A pesar de las restricciones, el análisis de efectividad y eficiencia por costos se presenta en el Capítulo 6.

⁹ FPMIS: Field Programme Management Information System en inglés, Sistema de información para la gestión del programa de campo, en español; ORACLE es el sistema de gestión financiera de FAO.

¹⁰ El primer Marco estratégico de la FAO se formuló en 1999, para el período 2000-2015. En 2009, un nuevo Marco estratégico fue formulado para el período 2010-2019.

29. Debido a la dispersión de fuentes de información (Sede, RLC, países) y la inconsistencia de los datos proporcionados por ellas (véase el capítulo 9.3) el uso de los productos normativos de la FAO ha sido de difícil análisis.

30. La tasa de respuestas a la encuesta a Estados Miembros, esencialmente las contrapartes del Gobierno, ha sido muy baja, con 17 cuestionarios de 11 países recibidos (apenas un tercio de los países donde FAO tiene presencia respondieron), lo que no permite usar la encuesta como fuente estadística de datos. Sin embargo, las opiniones expresadas en los cuestionarios, junto con aquellas recogidas durante las entrevistas con representantes de los gobiernos durante las visitas a los países, han sido de suma importancia para la evaluación.

31. La tasa de respuestas a la encuesta dirigida a asociados de la FAO y partes interesadas externas (sociedad civil, ONG, instituciones académicas, sector privado) ha sido muy baja (12%): solamente se recibieron 11 respuestas de las 87 encuestas enviadas. Además, el equipo de evaluación se encontró con un número muy reducido de organizaciones de este tipo durante sus visitas a los países. Los temas relacionados con las asociaciones se tratan en el capítulo 10.

32. La encuesta al personal de la FAO fue enviada por OED a todos los empleados que trabajan en la región incluyendo a los profesionales, servicios generales, consultores y titulares de un Acuerdo de Servicios Personales (ASP), con contrato en vigor que hubiera empezado al menos 6 meses antes de la encuesta. Siguiendo estos criterios, la lista de correos elaborada a través del Sistema Mundial de Gestión de Recursos (GRMS por sus siglas en inglés) en el mes de junio de 2013 incluyó a 461 personas a las que se envió el cuestionario personalmente. Sin embargo, este número resultó ser mucho menor del número real de empleados de la Organización en la región (ver capítulo 8). Se recibieron un total de 254 cuestionarios completados de la región, es decir el 55 % del número inicial de destinatarios, pero solamente el 17.5% del total de personal trabajando en este momento para la FAO en la región. OED alentó a los destinatarios a reenviar el cuestionario a los colegas que no estuvieran en la lista. Esta medida aumentó el número de destinatarios, pero ocasionó la pérdida del universo “n” de la encuesta. A los 254 cuestionarios recibidos de la región, se agregan 34 cuestionarios recibidos de la Sede, para un total de 288 cuestionarios. Por ello, el análisis de las respuestas ha considerado 288 como el universo y los resultados, que no pueden ser extrapolados al conjunto de los empleados, como un indicador de tendencias. El anexo 8 sintetiza los principales resultados de la encuesta.

3 Organización institucional de la FAO en la región

3.1 Oficinas Descentralizadas de la FAO

33. La FAO tiene una presencia consolidada en la región. La apertura de la Oficina Regional en Santiago data de 1952, mientras que muchas de las Representaciones de la FAO en los países fueron abiertas durante las décadas de los 70 y los 80. La Oficina Subregional para el Caribe fue abierta en Barbados en 1996 y la de Mesoamérica en Panamá en 2007. SLM recibió a su primer Coordinador en 2008 y empezó, sin embargo, sus operaciones en 2010, como lo demuestran las cifras de ejecución financiera.

34. En junio de 2013, en el momento en que se finalizaron los TdR de la evaluación, la estructura de la FAO en la región estaba compuesta por 36 oficinas (véase el anexo 9), específicamente:

- Una Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) ubicada en Santiago, Chile, dirigida por un Subdirector General /Representante Regional, con la responsabilidad general sobre la región. El representante adjunto de RLC es acreditado como representante de la FAO para Chile;
- Una Oficina Subregional para el Caribe (SLC), localizada en Bridgetown, Barbados, dirigida por un Coordinador Subregional, también acreditado como Representante de la FAO para Barbados, y representando a la FAO en Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, a través de la acreditación múltiple. La SLC está a cargo de la coordinación general de los países del Caribe, incluyendo los Estados del Caribe Oriental, Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago.
- Una Oficina Subregional para Mesoamérica (SLM), ubicada en la Ciudad de Panamá, Panamá, con un Coordinador Subregional también acreditado como Representante en Panamá. La SLM está a cargo de la coordinación de Costa Rica, Cuba,¹¹ El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana;
- Dieciocho Representaciones plenas (FAOR) de la FAO;
- Tres Representaciones de la FAO con un Oficial Técnico (OT) / Representante en Argentina, Guatemala y Paraguay, de las que sólo una (Paraguay) está cubierta por un OT / Representante;
- Nueve corresponsales nacionales bajo el esquema de acreditación múltiple en Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam.

35. Existe ambigüedad con relación a la naturaleza de las oficinas de representación de la FAO en Guatemala y Guyana. La oficina de Guatemala ha sido considerada una representación con un OT / Representante durante años. El Consejo hizo un llamamiento para “financiar el puesto de FAOR para Guatemala, uniéndolo con el papel de coordinador de emergencias que existe actualmente”.¹² De hecho, un funcionario, con un puesto de “staff de campo” (“Staff Field Post”) y no un oficial técnico estaba a cargo de la representación en Julio de 2013. En noviembre de 2013, a la hora de redactar este informe, la Oficina en

¹¹ Para temas técnicos, Cuba reporta a la Oficina Sub-regional del Caribe para los aspectos estratégicos de la intervención de la FAO en la Región.

¹² CL 144/15 (Junio 2012).

Guatemala tenía el estatus de Representación plena y el nuevo representante debería llegar al país en enero de 2014.

36. La oficina de la Guyana es oficialmente una Representación plena, según el Acuerdo con el país anfitrión firmado en 2007, mientras la representante de la FAO en el país en 2013, nombrada en 2009, es de hecho una OT destacada de la Oficina Subregional de Barbados.

37. Vale la pena destacar que en Noviembre de 2013, la oficina en Paraguay también había sido promovida a Representación plena.

38. De acuerdo con su dotación de personal, tres Representaciones de la FAO pertenecen al modelo A (13 funcionarios), cuatro al modelo B (11 funcionarios), cinco al modelo C (8 funcionarios), seis al modelo D (6 funcionarios), tres al modelo E (3 funcionarios), nueve al modelo F (1 corresponsal nacional), tres al modelo de representación cubierta por un OT (véase el anexo 10).

39. Después de un período de vacantes prolongadas en algunos países de la región, en el mes de noviembre de 2013 no había vacantes en ninguna OD, exceptuando el OT/Representante de Argentina (donde el Oficial de Programas de la Representación está a cargo) y el Representante de Guatemala, esperado para enero de 2014.

40. RLC también alberga el Centro de Servicios Compartidos (CSC) de la Organización para América Latina y el Caribe, una dependencia de apoyo a la gestión creada en 2008 en Budapest y responsable de proporcionar apoyo al personal de la FAO, tanto a “staff” como a “non-staff”. Mientras que el CSC de Budapest apoya a la Sede, a las regiones y subregiones de África, Cercano Oriente y norte de África, el CSC de Santiago, al igual que su equivalente en Bangkok, fueron creados para adaptarse a las diferentes zonas horarias.

3.2 Gobernanza de la FAO en la región

41. Las Conferencias Regionales de la FAO son órganos de gobierno que proporcionan un foro de consulta sobre todos los asuntos relacionados con el mandato de la Organización en la región, para la formulación y la coherencia de las posiciones regionales sobre las políticas y normativas globales, para identificar problemas y prioridades regionales, orientar el trabajo llevado a cabo por la Organización en la región y para revisar su desempeño. Las Conferencias Regionales reportan a los Comités del Programa y de Finanzas para temas relacionados con el programa y el presupuesto, y a la Conferencia, a través del Consejo, para temas de política y normativas.

42. La primera Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (LARC) tuvo lugar en Quito en 1949. Desde 1954, las LARC se llevan a cabo de forma bianual. En 2012, se realizó la 32ª LARC en Argentina. La evaluación nota que en dichas conferencias existió un creciente número de países miembros participantes, el cual se incrementó de 29 a 32 entre 2010 y 2012. Los participantes provienen principalmente de Ministerios de Agricultura y de las respectivas cancillerías. También existió una participación de organizaciones internacionales e intergubernamentales como observadores.

43. Las funciones de las conferencias regionales se han ampliado como resultado de la Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO, convirtiéndose en una parte fundamental de la estructura de gobierno de la FAO y proporcionando orientación general al trabajo de la

Organización en la región. La Oficina Regional de la FAO desempeña las funciones de secretaría para la LARC. La próxima conferencia regional (la 33ª) se celebrará en mayo de 2014 en Santiago, Chile.

44. En relación al papel de Secretaría Técnica de la LARC, RLC apoyó de manera adecuada la logística y organización bianual de dicha Conferencia. Para la organización logística existe un manual que RLC sigue, al igual que otras oficinas regionales, y que contiene protocolos de actividades y de relacionamiento establecidos para realizarse en preparación, durante y posteriormente a la realización de las Conferencias Regionales de la FAO.¹³ La evaluación resalta dos aspectos contenidos en el manual que pueden ser sujetos de revisión a fin de mejorar la organización de la LARC:

- i. La agenda propuesta y documentos deben ser autorizados por la Oficina del Director General (ODG), OSD y Departamentos técnicos de la Sede. La evaluación considera que el tener que involucrar a OSD y a departamentos técnicos para autorizar todos los documentos técnicos que se provean de insumo a la LARC no es eficiente. Adicionalmente, dicha reglamentación limita la autonomía y el papel de RLC de ser el principal proveedor de insumos a la LARC.
- ii. La invitación a los países miembros se envía a los Ministerios de Agricultura y Cancillería únicamente. El mandato de la FAO y su nuevo marco estratégico es más amplio que el ámbito de acción de estas instancias.

45. El trabajo de Secretaría de LARC es financiado con recursos presupuestarios del programa regular que son asignados de forma independiente al Programa de Trabajo de RLC, y que se destinan específicamente para las actividades de organización del evento y traducción de documentos. Adicionalmente, RLC asignó el trabajo de Secretaría de LARC a un oficial técnico principal (nivel P5) y un asistente administrativo (nivel G4). La carga de trabajo pareciera haberse intensificado en el marco de la próxima 33ª LARC en mayo de 2014. La evaluación fue informada de las intensas tareas de consulta, divulgación y convencimiento que se tiene programado con los países miembros a fin de que los resultados de la conferencia lleven a la convergencia entre las prioridades regionales y el nuevo marco estratégico de la FAO.

46. Por otra parte, existen las Comisiones Técnicas Regionales que funcionan como los órganos estatutarios de la FAO, concebidos como foros intergubernamentales para la colaboración y el intercambio de información y servicios en temas específicos. Algunas de ellas también están organizadas en las subregiones (por ejemplo la Comisión Forestal). Existen también grupos de trabajo en diversas áreas. La lista incluye los órganos siguientes:

- Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental (COPACO), creada en 1973 bajo el artículo VI, con secretaría en la SLC en Barbados.
- La Comisión de Pesca Continental y Acuicultura para América Latina y el Caribe (COPECAALC), creada en 1976 bajo el artículo VI, con secretaría en la RLC en Chile; un amplio número de grupos de trabajo están coordinados ya sea por la COPACO o la COPECAALC.
- La Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (COFLAC), creada en 1948 bajo el artículo VI, con secretaría en la RLC en Chile.

¹³ Ver OSD Manual de Conferencias Regionales en <http://coin.fao.org/coin-static/cms/media/8/13626540517790/rcmanual.pdf>

- La Comisión de Desarrollo Ganadero para América Latina y el Caribe (CODEGALAC), creada en 1987 bajo el artículo VI, con secretaría en la RLC en Chile;
- La Comisión de Protección Fitosanitaria del Caribe creada en 1967 bajo el artículo VI, con secretaría en la SLC en Barbados;
- Comité Coordinador Regional del Codex para América Latina y el Caribe (CCLAC), con una serie de grupos de trabajo sobre los principales productos alimentarios;
- El Comité Coordinador FAO/OMS para América Latina y el Caribe, que trabaja en el marco del CCLAC y gestiona el fondo fiduciario de la FAO/OMS para apoyar la implementación del Codex.

47. Las funciones y dinamismo de los diferentes órganos son variables dependiendo del sector y el área geográfica (subregión, región), pero también pueden depender del interés del Oficial Técnico que esté a cargo de proporcionarles la asistencia técnica y de gestión. Igualmente, se percibió un riesgo de sobre-posición con los Consejos Agropecuarios Regionales y Subregionales de los Ministerios de Agricultura, por ejemplo el Consejo Agropecuario Centroamericano, CAC, y el sudamericano, CAS.¹⁴

¹⁴ A nivel de los Gobiernos no siempre existe concordancia entre lo que se discute y acuerda en los distintos niveles (Consejo, Conferencia Regional, Comisiones Regionales, CAC, MPPs).

4 Situación y perspectivas del sector rural productivo en ALC

48. Este capítulo informa sucintamente sobre algunos retos principales relevantes para la FAO en América Latina y el Caribe.

49. Un documento de la CEPAL del 2013 señalaba que “*América Latina es hoy una región eminentemente urbana y de ingreso medio pero que esconde una gran heterogeneidad y desigualdad*”.¹⁵ En toda la región coexisten países de la OCDE con otros de IDH bajo, fuertes economías emergentes con países pobres altamente endeudados y con países con vulnerabilidades específicas, tales como los pequeños países insulares del Caribe. La heterogeneidad también existe internamente en los países, en forma de desigualdad en el ingreso, el acceso y las oportunidades, y de desigualdades territoriales. La región tiene la peor distribución del ingreso del mundo, con un índice de Gini promedio de 50.5 para el periodo que va de 1970 a 2000, frente al 40.6 de Asia y el 30.1 de Europa del Este durante el mismo periodo.¹⁶ Las oportunidades productivas son desiguales y reflejan desigualdades de educación, de género, de aspectos demográficos, geográficas y étnicas.

50. A pesar de que los datos recientes muestran que la pobreza y la indigencia se encuentran en los niveles más bajos alcanzados hasta ahora; según datos de la CEPAL se estima que en el 2012 la población pobre en la región es de 167 millones (29% de la población total), mientras que 66 millones de personas (11,5% de la población) son indigentes que carecen de los ingresos suficientes para una alimentación adecuada. Según la FAO, el 8,3% de la población “no ingiere las calorías diarias necesarias para llevar una vida sana”.¹⁷

51. En las zonas rurales se concentra tanto la pobreza (50% de la población rural), como la extrema pobreza (29% de la población rural).¹⁸ La pobreza y la subnutrición en la población rural son especialmente altas en América Central, así como en Bolivia y Paraguay, y en otros países de renta media alta, como Colombia, Ecuador y Perú. Incluso dos grandes economías como Brasil y México muestran altos niveles de pobreza rural (36% y 43% respectivamente).

4.1 El sector rural

52. El sector rural de ALC ha sufrido transformaciones importantes en los últimos años cuando las condiciones del comercio internacional y las políticas de ordenamiento y estabilización macroeconómica comienzan a operar. Tanto la contribución del sector como su propia composición registran cambios que se reflejan en la participación en las exportaciones de un buen número de países de la región, incremento de la capacidad interna de consumo, disminución de la pobreza rural, cambios en la composición del ingreso familiar rural, acceso

¹⁵ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), marzo de 2013, “Conferencia sobre Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de Naciones Unidas más allá de 2015 y de Rio+20” (versión preliminar).

¹⁶ PNUD, Informe Regional Sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010.

¹⁷ Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012, RLC FAO/Chile.

¹⁸ CEPAL, “Magnitud de la pobreza y la Indigencia, 1990-2011” (CEPALSTAT, 2012).

masivo a mayor movilidad física y a comunicaciones, mayor integración territorial (interrelaciones urbano-rural) y más fuerte arquitectura institucional (formal e informal).¹⁹

53. Sin embargo, se mantiene una gran diferencia entre la gran agricultura comercial y la denominada agricultura familiar. Se trata, en general, de diferencias tecnológicas, de escala de operaciones, de acceso a los factores de producción y a los mercados, así como de manejo y de capacidad de dirigir agro-negocios.

54. En los últimos cinco años, el sector rural de ALC ha enfrentado situaciones poco usuales que han tenido, y pueden tener, repercusiones significativas. La volatilidad de los precios de los productos agropecuarios y los insumos de producción (el comercio mundial ha registrado en 2012 el nivel más bajo en los últimos 30 años), la crisis económica de los países del norte que son tradicionales compradores de productos agropecuarios de ALC, la variabilidad climática que ha afectado la producción, la revalorización de muchas monedas locales y la incertidumbre en el crecimiento de países emergentes de importancia comercial para la región. La composición de estos factores parece haber afectado el crecimiento del PIB en los últimos dos años así como una disminución en el Valor Agregado Agrícola Real y han introducido restricciones en el comercio de productos, principalmente para proteger las producciones nacionales.

55. A pesar de las tendencias señaladas, el sector rural productivo de ALC continúa siendo un exportador neto de alimentos, con un crecimiento de la producción mayor al de su población. Esta solvencia exportadora se concentra en los países del Sur, pero hay recuperación de algunas exportaciones en Centroamérica y el Caribe, varios de los cuales – junto a los países andinos- siguen dependiendo de importaciones para el consumo interno. Las exportaciones intrarregionales agroalimentarias continúan siendo bajas y representan tan solo el 15.9% del total de exportaciones agroalimentarias de ALC.²⁰

56. Al comparar el crecimiento relativo de la productividad agrícola en la última década con la década previa, CEPAL-FAO-IICA²¹ distinguen cuatro grupos de países: a) países que mantienen durante los últimos veinte años crecimientos promedio anuales mayores al 2% (Estados Unidos de América, Canadá, Argentina, República Dominicana, Brasil, Costa Rica y Panamá); b) países que han dado un salto cuantitativo en productividad: pasando de tasas anuales menores al 2%, e incluso negativas a tasas de crecimiento mayores al 2% en la última década (Venezuela, Chile, México, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Colombia y Ecuador); c) países cuyas tasas de crecimiento se mantienen por debajo del 2% en los últimos veinte años (Dominica, Granada, Suriname, San Vicente y las Granadinas, Belice y Jamaica); y d) países donde las exportaciones agrícolas prácticamente han desaparecido y dependen cada vez más de las importaciones agrícolas (St. Lucía, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago).

57. A pesar de su heterogeneidad, este subsector mantiene un gran potencial tanto de producción de alimentos como de generación de empleo, con capacidad de contribuir a las exportaciones y suplir el crecimiento de la demanda interna. Se estima que en este subsector

¹⁹ Panel Independiente sobre agricultura para el desarrollo rural, PIADAL. Piñeiro, M (editor) et al. 2013. Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas. Teseo. Buenos Aires, Argentina.

²⁰ Basado en la misma Fuente que se cita en la nota a pie de página número 19.

²¹ CEPAL-FAO-IICA. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014. San José, Costa Rica.

existen cerca de 17 millones de unidades, con una población de unos 60 millones de personas. Alrededor de 57% de las unidades productivas se localizan en Sudamérica. Estimaciones indican que la agricultura familiar representa más del 75% de las unidades productivas de América Latina.²²

4.2 La agricultura familiar

58. La importancia de la agricultura familiar en un número de países de América Latina se consigna en el anexo 11. Es particularmente clara la contribución de este subsector en el empleo sectorial y en la proporción de las explotaciones agropecuarias en varios países. Adicionalmente, vale destacar que en muchos países la agricultura familiar es responsable de una importante proporción de la producción de alimentos para el consumo interno. Por ejemplo, en Brasil, produce 67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% del maíz y el 52% de la leche. En Colombia, cubre más del 30% de la producción de cultivos anuales. En Ecuador, el 64% de las papas, 85% de la cebolla, 70% del maíz, 85% del maíz suave y 83% de la producción de carne de ovino. En Bolivia, el 70% del maíz y del arroz y casi la totalidad de las papas y la yuca. En Chile, el 45% de las hortalizas de consumo interno, el 43 % del maíz, trigo y arroz y el 40% de la carne y leche.²³

59. Siendo un subsector que enfrenta limitaciones para la producción, se considera que, en general, usa eficiente y sosteniblemente los factores de producción. Utiliza más y mejor la mano de obra, que es su factor más abundante, y registra altos impactos redistributivos y sobre la reducción de la pobreza. Según el Banco Mundial, el crecimiento del sector agrícola tiene más impacto en la reducción de la pobreza que cualquier otro sector. Estimaciones del Banco Mundial indican que el crecimiento del PIB agrícola en América Latina es 2.7 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en otros sectores. Conforme al mencionado estudio, un crecimiento de 1% en el PIB agrícola generaría incrementos de más de 6.1% y 3.9% en el gasto de los dos deciles más pobres de la población, un impacto cuatro veces mayor que el ocasionado por un incremento de 1% en el PIB no agrícola.²⁴

60. Alternativas para potenciar la agricultura familiar y disminuir las brechas con la gran agricultura familiar y otros sectores de la economía han sido discutidas en ALC durante varias décadas. Según la OCDE,²⁵ los principales desafíos tienen que ver con la baja calidad de la educación, la alta informalidad del empleo, la insuficiencia y baja regulación de los sistemas de infraestructura, y las altas barreras a la competencia y la inversión por parte de empresas nacionales y extranjeras. Análisis más pormenorizados abogan por estabilidad en las políticas macroeconómicas y avances específicos en las políticas comerciales, sectoriales, ambientales y sociales, incluyendo una agenda para la construcción de una nueva gobernanza de la agricultura.²⁶

²² Op. Cit. CEPAL-FAO-IICA.

²³ Schejtman, Alexander. 2008. Alcances sobre la agricultura familiar. Diálogo Rural Iberoamericano, San Salvador. Documento de Trabajo N°21. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp. Santiago, Chile.

²⁴ Banco Mundial. 2008. Informe sobre el desarrollo mundial Agricultura para el desarrollo. Panorama general. Washington, D.C.

²⁵ OCDE. 2013. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013. OCDE Countries and Emerging Economies.

²⁶ Op. Cit. PIADAL, 2013.

61. Algunas agencias (CEPAL-FAO-IIICA)²⁷ sugieren que las políticas públicas deberían orientarse a establecer condiciones adecuadas para el desarrollo de nuevas actividades productivas no agrícolas o en sectores agrícolas de mayor valor agregado, para absorber el empleo. También sugieren la creación de capacidades entre la población rural para facilitar su inserción en esas nuevas actividades productivas, el fomento de los segmentos de la agricultura familiar de mayor productividad, viabilidad y potencial desde el punto de vista económico, social y ambiental, incluso entre hogares vinculados a la agricultura de subsistencia. Vale agregar a estos puntos el desarrollo institucional participativo e inclusivo.

²⁷ Op. cit. CEPAL-FAO-IIICA.

5 Las políticas de descentralización de la FAO en el período 2004-2012

5.1 Antecedentes

62. Pasados 10 años desde el inicio del proceso de descentralización se llevó a cabo una evaluación independiente de la misma en 2004. En 2005 empezó una segunda fase del proceso de descentralización de la Organización, cuando la Dirección General presentó a la Conferencia propuestas para un proceso de reforma de gran alcance con el objetivo de aumentar la capacidad de la Organización para proporcionar servicios en los países y subregiones. El documento mencionaba *“la necesidad ineludible de aumentar la eficacia de la red descentralizada de la FAO para responder a las necesidades de los Estados Miembros y velar por un aprovechamiento más eficiente de los recursos de personal a tal fin”*.²⁸

63. Entre 2005 y 2007, la FAO llevó a cabo una Evaluación Externa Independiente (EEI), que analizó el tema de la descentralización con relación a diversos aspectos del funcionamiento de la organización. El Plan de Acción Inmediato (PAI), que se derivó de la EEI, incluyó acciones relacionadas con la descentralización y la Conferencia, en 2009, pidió una visión de mediano y largo plazo con relación a la estructura y funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas, así como un proceso de consulta con las Conferencias Regionales. Un documento posterior pedía *“una red fuerte y con capacidad de respuesta centrada en las oficinas en los países, que proporcione servicios rápidos y eficaces mediante la variedad de expertos disponibles en la FAO, los Estados Miembros y los socios”*.²⁹

64. En mayo de 2012 el nuevo Director General propuso a los órganos de gobierno de la Organización, un marco estratégico nuevo, así como una nueva estructura y formas de funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas. La propuesta fue analizada por el Consejo de la FAO que aprobó un documento que establece los tres objetivos principales de la descentralización:³⁰

- i. mejorar el rendimiento, los resultados y el impacto de la labor de la FAO en el ámbito nacional;
- ii. reducir la fragmentación y aumentar la integración en todos los aspectos de la labor de la FAO, independientemente de la fuente de financiación, entre las oficinas descentralizadas y la Sede, entre los productos normativos y de conocimientos mundiales y sus medidas aplicadas sobre el terreno, y durante la transición de las actividades de emergencia a las de rehabilitación y desarrollo;
- iii. fomentar asociaciones con instituciones nacionales y regionales, otros organismos internacionales de las Naciones Unidas o que no pertenecen a las Naciones Unidas, el sector privado, las universidades y organizaciones de investigación, y la sociedad civil.

65. Para conseguir los objetivos anteriores se identificaron los tres “temas clave” siguientes:³¹

- mejoras en la planificación y el establecimiento de prioridades con miras a que los países y regiones intervengan en mayor medida;

²⁸ La Reforma de la FAO: Una visión para el Siglo XXI, 2005, C 2005/INF/19.

²⁹ Visión de la Estructura y el Funcionamiento de las Oficinas Descentralizadas, 2011, CL 141/15, 2011.

³⁰ Estructura y Funcionamiento de la Red de Oficinas Descentralizadas, junio de 2012, CL 144/15.

³¹ CL 144/15.

- una red más flexible de oficinas descentralizadas basada en un nuevo equilibrio entre las oficinas regionales y en los países y los centros técnicos; y,
- un modelo integrado de realización de programas que conste de mejoras en la gestión de los recursos humanos en aras de una potenciación del rendimiento, la rendición de cuentas y las repercusiones en los países.

5.2 Principales medidas de descentralización en la región

66. Siguiendo sus políticas y estrategias de descentralización, la Organización ha ido tomando diversas medidas de descentralización de forma progresiva. La evaluación ha encontrado que, en lo que se refiere a la región de América Latina y el Caribe, se buscó conseguir la descentralización principalmente a través de:

- la transferencia de la supervisión principal de las oficinas en los países a las oficinas regionales,³² es decir, a RLC en 2010 y posterior apertura de la Red de Oficinas de los FAOR (Red FAO, “FAOR Network”) en RLC;
- la apertura formal de la Oficina Sub-regional para Mesoamérica (SLM) en Panamá en 2007,³³ y la llegada de su primer Coordinador en 2008. Para todos los efectos prácticos, SLM comenzó sus operaciones en 2010, como puede verse en las cifras de ejecución financiera compiladas;
- la transferencia de la responsabilidad de supervisar a los oficiales técnicos de las oficinas regional y subregionales, de sus divisiones/departamentos técnicos en la Sede al Representante Regional y los Coordinadores Subregionales respectivamente, aunque manteniendo lazos funcionales con sus departamentos en la Sede;
- el establecimiento de Equipos Multidisciplinarios (EMD) en las oficinas subregionales: en 2008 se establecieron tres EMD en SLS (Oficina Sub-regional para Sudamérica, en Santiago), SLC (Barbados) y SLM (Panamá). Uno de ellos, SLS, dejó de funcionar en 2012 y sus funciones fueron absorbidas por RLC;
- el establecimiento de procesos de planificación descentralizados, concretamente a través del instrumento denominado Marco de Programación por País (MPP) que remplazó a la herramienta anterior, el Marco Nacional de Prioridades a Mediano Plazo (MNPMP);
- la delegación de la identificación, formulación e implementación de los proyectos del Programa de Cooperación Técnica (PCT) a las OD en 2010;
- el aumento de la delegación de autoridad a las OD en materias de planificación, aprobación, implementación y seguimiento del programa de campo, incluyendo una mayor autoridad en la implementación de Cartas de Acuerdo, en las adquisiciones y en la gestión de recursos humanos;
- la asignación de una función de gobierno a las Conferencias Regionales de la FAO en la orientación de las prioridades regionales y la labor de la Organización en las respectivas regiones. En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), esto se concretizó, en la Conferencia Regional de Panamá (2010) y en la de Buenos Aires (2012).

³² Previamente ubicada en la Oficina para la Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas (OCD), ahora denominada Oficina de Apoyo a la Descentralización (OSD).

³³ Informe del Consejo CL 132/REP.

67. Las más importantes de estas medidas son analizadas y evaluadas a lo largo del informe.³⁴

5.3 Delegación de autoridad

68. La Delegación de Autoridad³⁵ es uno de los instrumentos clave del proceso de descentralización. Es una herramienta para mejorar el desempeño de la organización agilizando tomas de decisiones y procesos. También refuerza el sistema de control interno, intentando clarificar roles y responsabilidades en los eslabones de los procesos de toma de decisiones y en la ejecución del mandato de la Organización.

69. El Equipo de Evaluación ha observado un conocimiento insuficiente por parte del personal de la FAO, tanto “staff” como “non-staff”, sobre las importantes reformas que la Organización está llevando a cabo, incluyendo la propia descentralización. Probablemente, la comunicación y la información proporcionadas a las OD no han sido suficientes y han faltado espacios apropiados de información y debate con y entre el personal. En las entrevistas mantenidas durante las visitas de campo, se observó que se identificaba la implementación del GRMS como la medida de descentralización más importante, aunque se subrayaba que sólo era una descentralización de procesos y no un aumento de autoridad o de capacidad de toma de decisiones para las Oficinas Descentralizadas, especialmente a nivel de país.

5.3.1 *Descentralización y asignación de presupuestos por Unidades Técnicas Principales, Oficiales de Apoyo Técnico Principales y Unidades Operativas*

70. La ubicación de la Unidad Técnica Principal (UTP)³⁶, del Oficial Técnico Principal (OTP)³⁷ y de la Unidad Operativa (UO)/Responsable del Presupuesto (RP)³⁸ puede considerarse un indicador relevante de descentralización y de delegación de autoridad.

71. Como se ve en la Figura 1, en la mayoría de los casos las unidades técnicas de la Sede siguen asumiendo el papel de UTP, aunque se registra una reducción constante de esta función a favor de la región. Esto se debe básicamente al aumento de la financiación proveniente del Fondo Fiduciario Unilateral (proyectos UTF, por su sigla en inglés) y de los proyectos regionales que tienen su UTP en la RLC. Las UTP están poco presentes en los niveles sub-regional y de país (FAOR). A nivel país, las Representaciones tienen la responsabilidad de UTP cuando se trata de implementar proyectos de la Facilidad del Programa de Cooperación Técnica.

³⁴ Con respecto a las operaciones de emergencia y desarrollo (TCE), en junio de 2012 se transfirió la responsabilidad a RLC. La transferencia de RLC a SLM y SLC esperaba realizarse durante 2013.

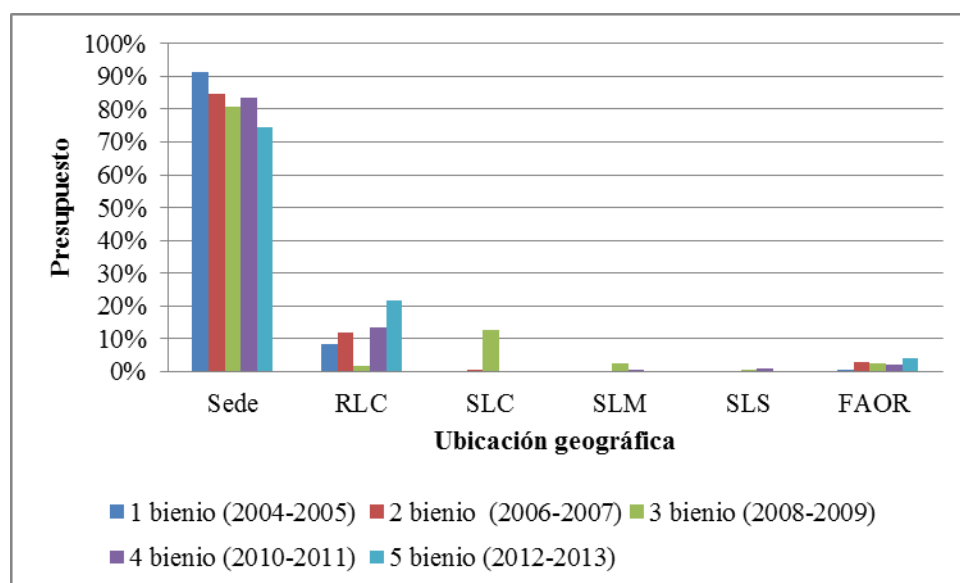
³⁵ Definida en el Manual Administrativo de la FAO, MS 109 “la autoridad conferida por el Director General sobre los funcionarios de la Organización con respecto a los asuntos administrativos, presupuestarios, financieros y de personal”.

³⁶ En inglés, la Lead Technical Unit (LTU) es responsable de la supervisión técnica general a lo largo del ciclo del proyecto.

³⁷ En inglés, el Lead Technical Officer (LTO) es el Oficial Técnico de referencia para el proyecto, con capacidades para asegurar la asistencia técnica requerida por la LTU.

³⁸ En inglés, la Operating Unit es la oficina encargada de la ejecución de las operaciones del proyecto y habitualmente incluye el Responsable del Presupuesto (en inglés, “Budget Holder”), es decir, la persona responsable de la gestión del proyecto, incluyendo su presupuesto.

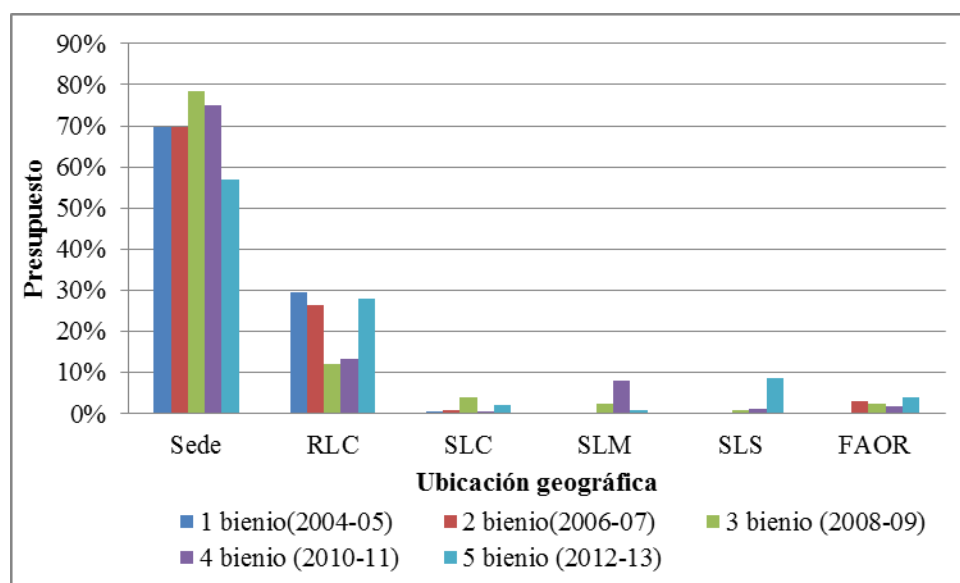
Figura 1. Porcentaje de asignación presupuestaria por UTP



Fuente: Equipo de Evaluación con base en FPMIS

72. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los OTP deberían estar ubicados lo más cerca posible del lugar donde se desarrollan los proyectos. Sin embargo, como ilustra la Figura 2, la gran mayoría de los OTP se localizan en la Sede, aunque esta tendencia cambia en el bienio 2012-13. La RLC asume el resto de los OTP. A pesar de su proximidad a los proyectos, la descentralización de los OTP hacia las oficinas subregionales está todavía muy lejos de alcanzar niveles importantes. De la misma manera, la existencia de OTP en el nivel de las Oficinas FAO en los países (FAOR) está solamente relacionada con la implementación de proyectos de la Facilidad del Programa de Cooperación Técnica. El Representante de FAO puede tener rol como OT en su área de competencia.

Figura 2. Porcentaje de asignación presupuestaria por OTP



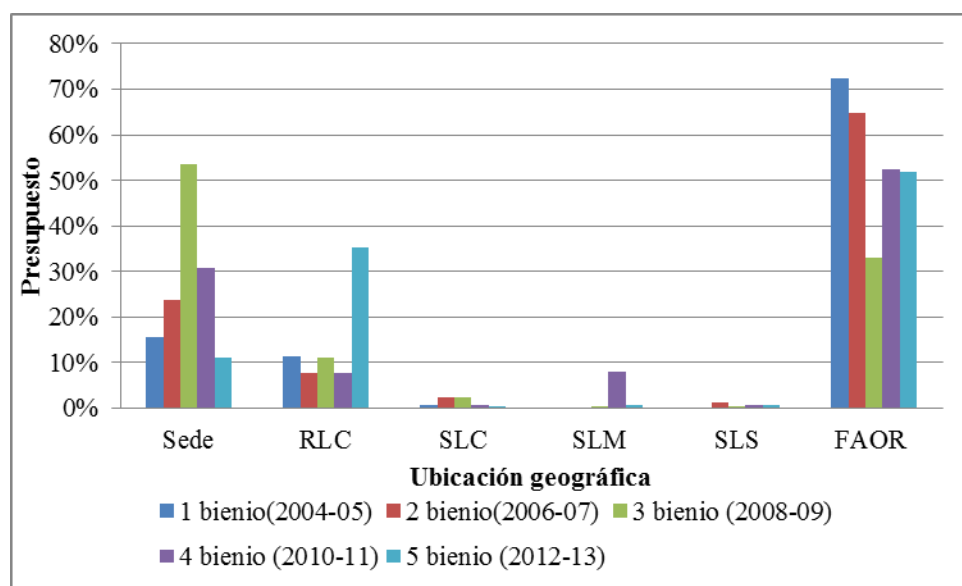
Fuente: Equipo de Evaluación con base en FPMIS

73. La Sede ha sido la Unidad Operativa para una parte significativa de la asignación presupuestaria a la región en los últimos diez años (véase la Figura 3.), debido

principalmente a Proyectos de Cooperación FAO/Gobiernos globales (por ejemplo, los financiados por la Unión Europea, el Fondo para el Medioambiente Mundial, GEF, y los proyectos con financiación multilateral) y, de forma especial para el bienio 2008-09, a los proyectos de Emergencia y Rehabilitación (E&R) operados desde Roma en aquel momento.

74. En el bienio 2012-13, el presupuesto gestionado desde la Sede ha disminuido de forma significativa, mientras que la RLC se ha convertido en la UO/RP de una porción importante del presupuesto, debido al aumento de los proyectos regionales. En los bienios 2010-11 y 2012-13 sólo el 50% del presupuesto total para las operaciones de campo asignado a la región se asignó a las Oficinas de País (FAOR). Teniendo en cuenta que en el bienio 2004-05 esta asignación fue superior al 70%, la disminución sorprende negativamente desde una perspectiva de descentralización. Las oficinas subregionales siguen siendo actores secundarios como Unidades Operativas.

Figura 3. Porcentaje de asignación presupuestaria por Unidad Operativa



Fuente: Equipo de Evaluación con base en FPMIS

5.3.2 *Descentralización y líneas de reporte*

75. Las principales líneas de reporte han quedado claras a partir del Boletín del Director General (DGB 2010/4) y de la Circular sobre Responsabilidades y Relaciones de Abril 2011. Al mismo tiempo, se observa que el Manual Administrativo de la FAO, principalmente las secciones 117 y 118 que describen las responsabilidades y los roles de las oficinas descentralizadas, está quedando parcialmente desactualizado.

76. Como se mencionó en el punto 5.2, más arriba, la línea primaria de reporte de los Oficiales Técnicos y del “staff” de Servicios Generales es con los Jefes de las Oficinas donde desempeñan sus funciones: el personal de las Oficinas de País al Representante de País, los Oficiales Sub-regionales al Coordinador Sub-regional y los Regionales al Representante Regional. La línea primaria de reporte tanto de los Representantes FAO en los países como de los Coordinadores Sub-regionales es con el Representante Regional.

77. Las líneas primarias de reporte no son las únicas relaciones existentes entre el personal de la FAO, dado que existen relaciones funcionales formales, tanto verticales como

horizontales, entre los Oficiales Técnicos ubicados en las diferentes Oficinas Descentralizadas y en la Sede, y relaciones de tipo personal que también juegan un papel importante en el funcionamiento general de la Organización. No pareciera que la superposición de estos diferentes tipos de relacionamiento y de líneas de comunicación haya creado problemas importantes. Sin embargo, ha generado la percepción de una cierta confusión.

78. La evaluación ha observado que persiste una cierta ambigüedad en la función de las Oficinas Sub-regionales y, consecuentemente, en la relación entre las Representaciones de la FAO y estas Oficinas. A pesar de no existir una relación jerárquica entre los Representantes FAO y el Coordinador Sub-regional, este último ejerce *“liderazgo en la respuesta de la FAO a las prioridades sub-regionales en estrecha colaboración con los organismos sub-regionales”*,³⁹ y *“supervisa la planificación e implementación de la asistencia que los Oficiales Técnicos Sub-regionales y los Representantes FAO proveen a los Proyectos y Programas de la FAO a nivel de los países y de la Sub-región”*. Se trata de un cuadro institucional contradictorio que puede generar ineficiencias, duplicaciones e incomprensiones, y, a veces, conflictos, como se comprobó durante un gran número de las entrevistas realizadas.

79. En lo que se refiere a los Oficiales Técnicos Sub-regionales, queda claro que su línea primaria de reporte es con el Coordinador Sub-regional. Sin embargo, queda poco claro cuál sería su relacionamiento con los Representantes de la FAO en los Países de la Sub-región y con las contrapartes de la FAO en los mismos Países, que puedan necesitar de su apoyo. Hay casos extremos de Oficiales Técnicos que se relacionan directamente con los Ministerios del País y no reportan a los Representantes. También hay Representantes que no se dirigen a la Oficina Sub-regional para pedir asistencia técnica.

5.3.3 Delegación de autoridad y procedimientos administrativos

80. A partir de 2010, se ha transferido la responsabilidad de la Sede, concretamente de la Oficina de Apoyo a la Descentralización (OSD) a la Oficina Regional sobre una serie de funciones de coordinación y supervisión en materia administrativa, financiera y de gestión general de las OD. En particular, se han transferido a la Oficina Regional la supervisión y la evaluación del desempeño de las Representaciones, la planificación y la asignación de recursos financieros a las mismas y el monitoreo de los respectivos desembolsos, la gestión de los puestos en las Representaciones, incluyendo la apertura de vacantes, el reclutamiento de Oficiales Profesionales Nacionales y la planificación de programas de capacitación para el personal, así como el funcionamiento de los sistemas operativos corporativos. La Sede ha producido un Manual para apoyar a las Oficinas Regionales en ejercer estas nuevas funciones.

81. Se trata de una delegación de autoridad muy amplia que la Oficina Regional ha asumido a partir de 2011 a través de la implementación de una oficina llamada Red de Oficinas de los FAOR (Red FAO, “FAOR Network”) con el propósito de apoyar y mejorar el funcionamiento general de las Oficinas de la FAO en los Países de la Región.

³⁹ JM 2011 2/3 y Circular sobre Responsabilidades y Relaciones, Abril 2011

82. En todos los países visitados se recibió una valoración muy positiva sobre la función de la Red de Oficinas. Es percibida como un instrumento rápido y eficiente de apoyo a los diferentes problemas de gestión en las Representaciones, con evidentes y múltiples ventajas comparativas en relación con la situación anterior en que cada problema debía ser tratado con la Sede en Roma.

83. Debe señalarse que la coordinación y la gestión de las actividades de campo, incluyendo la propia gestión del presupuesto de los proyectos, fue descentralizada a las Representaciones de la FAO en los países a partir del año 2000. Esto contribuyó a crear en las Oficinas Descentralizadas un acervo de experiencia y de conocimientos sobre procedimientos administrativos y financieros, particularmente a través de los Representantes Asistentes (Administrativos y de Programas) y del personal de Servicios Generales.

84. La atribución de nuevas responsabilidades ocurrida en los últimos años se ha beneficiado de la capacidad instalada en las OD. Sin embargo, en las OD existe una percepción que la descentralización no se ha traducido siempre en una mayor delegación de autoridad a las Oficinas de País sobre los procedimientos administrativos y de gestión, limitándose, más bien, a transferir la ejecución de operaciones que antes se realizaban en la Sede o en la Oficina Regional. También se observó la preocupación que existe que la descentralización se traduzca en una nueva centralización a nivel regional.

85. Desde 2010 se aumentó la delegación de autoridad a las Representaciones de FAO en los Países para compras y cartas de acuerdo, de 25.000 USD a 100.000 USD.⁴⁰ Al mismo tiempo, se aumentó la delegación de autoridad para compras y Cartas de Acuerdo a las Oficinas Sub-regionales (hasta 150.000 USD) y a la Oficina Regional (hasta 200.000 USD). En general, la evaluación observó que estos límites son suficientes para las necesidades de las Oficinas Descentralizadas, incluida RLC. En caso de sobrepasar el límite se debe recurrir directamente al Servicio de Compras (CSAP) de la Sede. Hay que resaltar que en el área de Emergencia se sobrepasa a menudo el límite establecido y que, hasta la fecha, la Unidad de Emergencias en la Sede (TCE) había sabido agilizar esos procesos.

86. El aumento de la delegación de autoridad para las Cartas de Acuerdo con los mismos límites de las compras, es un instrumento de descentralización relevante, dado el extenso uso que se hace de este instrumento en la implementación de los proyectos. El análisis de las auditorías en la región muestra que el uso de la Cartas conlleva frecuentemente problemas de desconocimiento o de violación de las reglas a seguir en la materia. La evaluación observó que el uso de las Cartas de Acuerdo es desigual, variado y, en ciertos casos, excesivamente flexible en la interpretación de las reglas existentes (como, por ejemplo, en Nicaragua). La Oficina Regional ha organizado en los últimos años capacitaciones sobre compras y Cartas de Acuerdo, involucrando a personal de toda la región.

5.3.4 Delegación de autoridad y gestión del personal

87. Un aspecto importante de la descentralización ha sido la delegación de autoridad a las Oficinas Descentralizadas para la selección y, en ciertos casos, el reclutamiento de su propio “staff”. Desde 2008 los Representantes de la FAO están autorizados para reclutar personal nacional a tiempo fijo financiado con contribuciones voluntarias (Programa de

⁴⁰ Sección del Manual Administrativo FAO 502 y 503.

Campo) utilizando diferentes tipos de contratos para los llamados “recursos humanos non-staff” (NSHR). El gran número de tipologías de contratos lleva a confusión, desconocimiento y arbitrariedad en la materia, como ha sido señalado repetidamente por las auditorías en la región. El resultado es que no se apliquen las modalidades contractuales más pertinentes para cada ocasión. Este tema necesita urgentemente un reordenamiento.

88. Los Representantes de la FAO están también involucrados en la selección de personal nacional “staff” financiado por el Programa Regular. El proceso de selección es manejado enteramente a nivel local, pero la aprobación final se hace formalmente en la Oficina Regional, para el caso de Servicios Generales, y en la Sede, para los Profesionales. El proceso de selección y contratación de Profesionales se demora más de lo aceptable, dado que, según información proporcionada por la Oficina Regional, el proceso de contratación dura en promedio más de 200 días desde que se anuncia la vacante hasta que se comunica a la persona que ha sido seleccionada. A este período hay que agregar el lapso de tiempo que transcurre desde la selección hasta su incorporación definitiva.

89. Desde 2010 la Oficina Regional y los Coordinadores Sub-regionales se involucran en el reclutamiento de los representantes de la FAO y del personal profesional para la sub-región, y son responsables de la contratación del personal de Servicios Generales para su propia oficina.

5.3.5 Delegación de autoridad en el Programa de Cooperación Técnica (PCT)

90. El Programa de Cooperación Técnica (PCT), financiado por el Programa Regular de la FAO, es visto como un instrumento importante de descentralización dado que es impulsado por la demanda de los Países Miembros y responde a los problemas identificados por los actores nacionales.

91. A partir de 2010, los procedimientos de formulación y aprobación de los Programas de Cooperación Técnica se han descentralizado “*en el nivel inferior posible de la estructura descentralizada de la FAO*”⁴¹: el Representante Regional (RR) queda autorizado a aprobar los proyectos regionales, el Coordinador Subregional (CSR) puede aprobar los proyectos subregionales y el Representante de la FAO puede aprobar proyectos nacionales.

92. El proceso de formulación del PCT, a pesar de ser coordinado a nivel descentralizado (por el Representante, en el caso de los PCT nacionales), involucra tanto a la Sede, que indica cuál sería la Unidad Técnica Principal y el Oficial Técnico Principal responsables para el Proyecto, como a la Oficina Regional, que maneja los fondos PCT e informa sobre su disponibilidad. La aprobación técnica del proyecto está a cargo de la UTP y del OTP. La aprobación formal es, en el caso de los PCT nacionales, del propio Representante, pero se requiere un aval adicional del llamado “Comité de Examen Colegiado” (Comité de Pares), conformado ad-hoc y localizado en la oficina inmediatamente superior a la Oficina que presenta el Proyecto, por ejemplo, a nivel sub-regional en el caso de proyectos nacionales. La

⁴¹ Capítulo 1 del Manual de PCT, Circular del programa de campo (No. FPC 2009/03) Diciembre 2009.

Tabla 2 indica los responsables de la aprobación y revisión de pares.

Tabla 2. Aprobación y Revisión de Pares del Programa de Cooperación Técnica

Tipo de PCT	Aprobación	Revisión de Pares
<i>PCT Regional</i>	ADG/RR	Sede
<i>PCT Sub-regional</i>	SLC, SLM	RLC
	ADG/RR (para Sudamérica)	Sede para Sudamérica
<i>PCT Nacional</i>	Representante País	SLM, SLC, RLC
<i>Facilidad PCT</i>	Representante País	<100.000 USD: nadie
		Entre 100.000 y 200.000 USD: esquema más arriba

Fuente: Equipo de Evaluación

93. Existen, por tanto, varios niveles de aprobación de los PCT nacionales:
1. El Oficial Técnico Principal, designado por la Unidad Técnica Principal, aprueba técnicamente el proyecto;
 2. El Coordinador del PCT (Responsable de Presupuesto / Representante FAO) aprueba operativamente el proyecto;
 3. El Comité de Examen Colegiado avala las aprobaciones técnica y operativa anteriores, comprobando que el proyecto cumple con los criterios del Programa PCT.
 4. El Representante Regional asigna los fondos necesarios para la implementación del proyecto (siempre que haya fondos disponibles).
94. Los PCT representan un instrumento importante en el cuadro de la asistencia técnica de la FAO a los Países Miembros y son, por lo general, valorados positivamente por todos los actores. Sin embargo, tanto en las Representaciones como en las contrapartes, se pone en discusión la excesiva burocratización del proceso, las diferencias importantes en los tiempos de aprobación - a veces muy rápidos, otras veces, excesivamente largos - y la escasa autonomía de decisión de las Representaciones y de los Gobiernos.
95. Existen percepciones de excesiva discrecionalidad sobre cómo se realiza el proceso de formulación y aprobación. Si se agrega la escasa transparencia sobre la asignación de los fondos de los PCT a nivel regional (ver capítulo 7), se refuerza la impresión general de un proceso que todavía no ha conseguido la simplicidad, agilidad y transparencia necesarias para ser un instrumento de descentralización efectivo y eficiente de la cooperación técnica de la FAO. Muchas veces, se prefiere el instrumento de la Facilidad PCT por su mayor agilidad y rapidez, a pesar de sus límites de presupuesto.
96. La evaluación ha permitido recoger comentarios y opiniones muy positivas con respecto a la Facilidad del Programa de Cooperación Técnica (Facilidad PCT). La finalidad de esta Facilidad es proporcionar apoyo inmediato a programas locales y fortalecer los procesos de desarrollo del Programa de Campo. El límite para proyectos dentro de esta Facilidad es de 200.000 USD por país, subregión o región, y por bienio. Sin embargo, para

montos inferiores a 100.000 USD (ver tabla 2) se convierte en un instrumento mucho más ágil y muy valorado por los Representantes de País.

97. En diciembre de 2012 el Consejo aprobó una serie de medidas para mejorar PCT: a) los MPPs son la base de las prioridades, en línea con los nuevos OEs; b) aumento del rol y responsabilidades de las ODs; c) simplificación y armonización de procedimientos.

5.3.6 Tecnologías de la información

98. En América Latina y el Caribe se ha creado una red de especialistas en tecnologías de la información, donde cada Oficina cuenta con un consultor, en su mayoría financiado por Red FAO, que presta servicio a las Representaciones y en algunos países también a los equipos del Programa de Campo fuera de la oficina. Estos consultores tienen unos términos de referencia estándares elaborados por el equipo de tecnologías de la información (TI) en RLC, reportan administrativamente al Representante Asistente para Administración y técnicamente al equipo de TI de RLC, en donde se les evalúa cada seis meses.

99. A nivel sub-regional existen también Consultores TI que responden al equipo TI de RLC. A nivel regional, antes de 2010, el equipo de TI reportaba a la División de Informática (CIO, por su sigla en inglés) en la Sede y después pasó a reportar al Oficial de Administración en la Oficina Regional. En RLC este equipo es bastante independiente y autónomo y habrá que monitorear su funcionamiento.

5.3.7 Sistema Mundial de Gestión de Recursos

100. El Sistema Mundial de Gestión de Recursos (GRMS, por su sigla en inglés) se introdujo en ALC entre noviembre del 2012 y junio del 2013. Se convierte así en una de las últimas medidas de descentralización de la FAO y así es percibido en la región. Permite ejercer funciones que estaban delegadas pero para las cuales no existían herramientas. La sensación preliminar es que ha empoderado a las oficinas descentralizadas, especialmente a nivel de país, dado que las Oficinas de País pueden iniciar y concluir procesos dentro de su margen de autoridad sin tener que pedir apoyo a la Oficina Regional, como por ejemplo a la hora de contratar personal local.

101. El proceso de implementación es muy reciente y su uso y entendimiento a nivel de las Oficinas Descentralizadas es muy heterogéneo. Es demasiado temprano para saber qué efectos o impactos tendrá esta nueva herramienta en el proceso de descentralización. Pero sí hay que mencionar algunos aspectos que se han manifestado. El personal, a pesar de tener en este momento una sobrecarga de trabajo inicial, está entusiasmado con la nueva herramienta, pero siente que no ha sido capacitado adecuadamente para su utilización.

102. La fase de implementación posterior del GRMS preocupa también mucho a sus usuarios, porque no ven actualmente un sistema de acompañamiento y asistencia a la altura del desafío. Hay, en promedio, más de 200 pedidos mensuales de asistencia en línea (los llamados “tickets”), en la región, desde la finalización de la implementación del GRMS, y ellos no representan más que una parte de las consultas, ya que el resto se realizan por Skype, por e-mail o por teléfono. Otro aspecto importante es que, a nivel de las Representaciones, el sistema no permite extraer ciertas informaciones o informes, que anteriormente, con el

sistema FAS se podían obtener, como en el caso de los “fondos comprometidos” de los proyectos.

5.4 Conclusiones

103. El Equipo de Evaluación concluye que las Oficinas Regional, Subregionales y de País en ALC tienen ahora la autoridad para la definición de prioridades y la movilización de recursos a un nivel cercano a los países miembros.

104. La descentralización estableció roles y responsabilidades para los tres niveles de Oficinas Descentralizadas: Oficina Regional, Oficina Subregional, Oficina de País. Pero esos roles son ambiguos, en algunos casos se duplican y no han sido comunicados eficientemente. Eso contribuye a que no se pueda diferenciar claramente la manera y el propósito de actuar de cada uno de esos tres niveles. Persisten actitudes y reglas que reproducen mecanismos de control “ex ante”, desde la Sede o desde RLC, que limitan el funcionamiento ágil y eficiente de la organización a nivel país. Los Representantes de País no tienen todo el poder para ser los principales tomadores de decisiones y proporcionar un servicio ágil. En el otro extremo, los mecanismos de rendición de cuentas y valoración de desempeño son todavía débiles.

105. Con respecto a la delegación de autoridad en lo referente al apoyo técnico, en la mayoría de los casos las unidades técnicas de la Sede siguen asumiendo el papel de Unidades Técnicas Principales (UTP). De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los Oficiales Técnicos Principales (OTP) deberían estar ubicados lo más cerca posible del lugar donde se desarrollan los proyectos. Sin embargo, la gran mayoría de los OTP está en la Sede. La Sede también ha sido la Unidad Operativa (UO) para una parte significativa de la asignación presupuestaria a la región. Las Oficinas Subregionales siguen siendo actores secundarios como Unidades Operativas.

106. La delegación de responsabilidades no fue acompañada de mayores recursos. Los recursos del Programa Regular en la región están estancados desde 2010 (como se ve en la Figura 4, más adelante). Desde la perspectiva de llevar el proceso de definición de prioridades y movilización de recursos al nivel más cercano a los países, la descentralización es todavía un proceso inconcluso en América Latina y el Caribe.

107. La delegación de autoridad para compras y Cartas de Acuerdo es suficiente para cubrir las necesidades de las oficinas, aunque todavía hay cierto desconocimiento sobre las normas administrativas en esta área. Existe preocupación en el caso de emergencias cuando las compras superen el límite de delegación de autoridad ya que éstas deben ser ágiles y rápidas, y la necesidad de acudir a la Sede puede demorar los procesos.

108. El aumento de delegación de autoridad en el área de recursos humanos a las oficinas descentralizadas no ha ido acompañado con la capacitación y el apoyo suficiente.

109. El proceso de aprobación de PCT es complejo y limita la delegación de autoridad otorgada al Coordinador del PCT. Existen varios niveles de aprobación y aval y hay duplicidad de responsabilidades a lo largo del proceso. Como se verá en el Capítulo 7, la carencia de criterios explícitos para la asignación de los recursos PCT causa limitaciones adicionales a la efectividad y eficiencia de la organización a nivel país.

110. En el contexto actual, en donde se fomentan las reuniones y asistencia por teleconferencia, las tecnologías de la información y comunicación son imprescindibles. La descentralización debe fortalecer las capacidades para servir mejor las necesidades particulares de cada Oficina Descentralizada.

111. El GRMS es una de las últimas medidas de descentralización que ha empoderado a las oficinas descentralizadas, especialmente las de país. La finalización de la implementación del sistema ha sido en julio del 2013 y todavía no se han desarrollado completamente en la región todos los módulos activos. El uso y conocimiento sobre el manejo de este sistema varía de una oficina a otra.

5.5 Recomendaciones

112. El Equipo de Evaluación recomienda a la Alta Dirección de la FAO implementar a la brevedad un proceso agresivo y comprensivo de esclarecimiento de los alcances de la descentralización entre todo su personal en la región. En particular, enfatizar y aclarar los roles de los tres niveles de Oficinas Descentralizadas (regional, subregional y país) y los criterios de subsidiaridad entre los mismos.

113. Este proceso de esclarecimiento de los roles de los tres niveles de Oficinas Descentralizadas debe incluir una explicitación del rol de los Oficiales Técnicos, enfatizando su función primordial de apoyar la implementación de los programas de FAO en los países y de asesoramiento a ese nivel. La Dirección Regional, en acuerdo con la Alta Dirección en FAO, deberían esforzarse por ubicar, en la mayoría de los casos, a las Unidades Técnicas Principales, a los Oficiales Técnicos Principales y a las Unidades Operativas lo más cerca posible del lugar donde se desarrollan los proyectos.

114. El Equipo de Evaluación recomienda a la Dirección Regional mejorar la comunicación y reforzar la capacitación sobre las modalidades contractuales de la FAO en las oficinas de país.

115. Clarificar el proceso de aprobación de los Programas de Cooperación Técnica y la eliminación de pasos redundantes.

116. Mantener una estructura de apoyo al GRMS en RLC y continuar el desarrollo de todos sus módulos.

6 La Presencia de FAO en América Latina y el Caribe: Efectividad y Eficiencia por los costos

117. Este capítulo presenta un análisis de la efectividad y de la eficiencia por los costos del desempeño de la FAO en la región América Latina y Caribe en el período 2004-2012.⁴² El énfasis de la Evaluación ha sido estimar y analizar la efectividad y eficiencia por los costos de la presencia de la FAO en América Latina y el Caribe (ALC) como consecuencia de haber adoptado o no las políticas y medidas de descentralización de la organización en el período arriba definido. Si bien la relación causal no es unívoca ni exclusiva, la Evaluación asumió que las medidas de descentralización adoptadas, que se expresan en una delegación de responsabilidades y de autoridad, fueron efectivas si se traducen en una mayor ejecución de recursos por medio de las estructuras descentralizadas en ALC. Esas estructuras dan cuenta de forma adecuada de la presencia de la organización en un país/subregión/región. El ejercicio de autoridad se traduce en una presencia descentralizada efectiva si se incrementa la capacidad de desembolsar y, por ende, de ejecutar. El análisis utiliza como indicador principal los desembolsos anuales efectuados por las oficinas descentralizadas en la región ALC⁴³.

118. Es importante aclarar posibles dudas metodológicas. La Evaluación no se propone medir impacto. No se trata de estimar consecuencias de las intervenciones de FAO en la región sobre variables como hambre, subnutrición, pobreza, comportamiento del sector agropecuario. Para ello sería necesario contar con herramientas metodológicas que permitan estimar interacciones, controlar por variables específicas, resolver problemas de atribución, integrar consideraciones de calidad y poder agregar a nivel regional. Los plazos de la evaluación y la composición del equipo también serían otros. Tampoco es seguro que la tarea podría llegar a ser exitosa. Faltan definiciones de objetivos y metas medibles, indicadores y líneas de base. Alternativamente, la Evaluación se ha ubicado a nivel de productos/resultados del proceso de descentralización en la región. El más elemental de los productos de las Oficinas Descentralizadas es convertir en desembolsos las asignaciones del Programa Regular y las aprobaciones del Programa de Campo resultantes de dicho proceso, con miras a un uso más efectivo de los limitados recursos de la Organización.

119. La Evaluación ha realizado estimaciones de efectividad y eficiencia a este nivel. En términos de efectividad se analizaron los desembolsos y la manera y el alcance en que la organización ha movilizó recursos para el programa de campo. Se elaboró el concepto de multiplicador (ver más adelante) dado que en la región el Programa de Campo es central para mantener los actuales niveles de presencia y explica entre 75-80% de los desembolsos totales. La proveniencia de esos recursos, en gran parte de Gobiernos de la región, es determinada por la demanda y por la evaluación de relevancia y efectividad que esas fuentes de financiamiento hacen de FAO. La FAO también produce conocimiento, normas y asesoramiento en políticas públicas. Dado el tiempo disponible, la composición del equipo de evaluación, la carencia de indicadores y líneas de base, y los problemas de agregación a través de un número grande países el trabajo se concentró sobre los desembolsos, con

⁴² De acuerdo al Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados de la OCDE/CAD, efectividad es la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa. Eficiencia es la medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.

⁴³ Desembolso anual comprende desembolsos efectuados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un año, que para el caso de la FAO se contabilizan 13 meses para un año fiscal.

respecto a los cuales sí se pudo consolidar una base de datos. Las relaciones entre desembolsos y personal (todas las categorías) y entre gastos en servicios profesionales (dado que FAO produce conocimientos, normas y asesoramiento) y servicios administrativos son medidas de eficiencia utilizadas internacionalmente.

120. Los indicadores elaborados por la Evaluación son también utilizados por otras organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales. En ese sentido son válidos y consistentes y contribuyen a establecer tendencias y comparaciones que puedan ser de interés a la Alta Dirección tanto de FAO como Regional. Naturalmente, tienen limitaciones y no cubren todos los aspectos que pudieran demandarse. Las recomendaciones que esta Evaluación realiza deben interpretarse teniendo presente estas limitaciones. Decisiones de la Alta Dirección debieran incorporar consideraciones específicas a los países y contextos particulares. En ese sentido, esta Evaluación contribuye con insumos específicos a esa toma de decisiones. Pero no profundiza en países ni contextos particulares.

121. El Equipo de Evaluación (EE) consolidó una base de datos para el período 2004-2012, con la siguiente información: a) desembolsos anuales, por todo tipo de fuente de recursos, incluyendo “Programa Regular” (PR)⁴⁴ y “Programa de Campo” (PC); b) utilización funcional de los fondos, por tipo de gasto, incluyendo “gasto en profesionales”, “gasto en personal de servicios generales”, y “otros”. El peso del análisis se centra en el período 2008-2012, dado que se ha definido el año 2010 como el momento central de las medidas de descentralización más relevantes para el propósito de esta evaluación. El período así acotado permite análisis del tipo “antes y después”.⁴⁵

122. Las dos series provienen de bases de datos distintas. Mientras la primera se recoge a partir de una combinación de ORACLE y FPMIS, la segunda proviene enteramente del sistema ORACLE. Lamentablemente, la sincronización entre ambas bases de datos no es automática por lo que las cifras no son totalmente coincidentes. Sin embargo, dado las restricciones que se presentan con la disponibilidad de información en la Organización, se consideran como adecuadas para el propósito de este análisis. El análisis se desglosa en términos de 36 “unidades de análisis”: 33 representaciones de la FAO en países, 1 oficina regional, 2 oficinas subregionales. Las Oficinas regional y Sub-regionales no son totalmente comparables con las Oficinas de País. En el futuro y para fortalecer los insumos para toma de decisiones, habría que reflexionar sobre la adaptación de los indicadores desarrollados en esta Evaluación a la complejidad que presenta la presencia en el campo de la FAO.

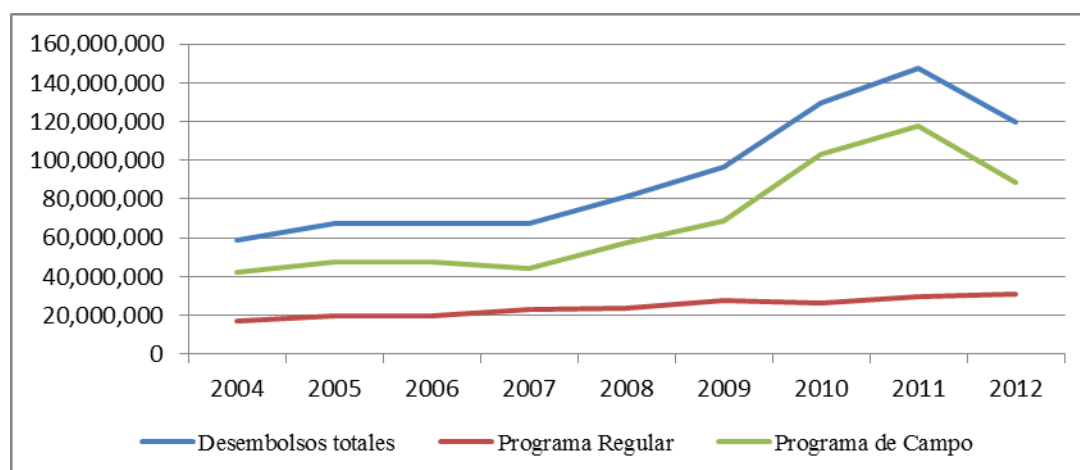
6.1 Efectividad

123. En la Figura 4 se presenta la evolución de los desembolsos totales durante el período de análisis, desglosados en Programa Regular y Programa de Campo. Hay un aumento sustantivo de los desembolsos de la FAO en la región, sintetizado por el aumento de los desembolsos totales en 47%, entre 2008 y 2012.

⁴⁴ FAO utiliza también el concepto de “Consignaciones Netas”. En este informe se utiliza Programa Regular dado que el análisis se centra en desembolsos y no en asignaciones (montos programados).

⁴⁵ La elección de un año de base particular influye sobre las tendencias.. La Oficina de Uruguay considera que la elección del año 2008 perjudica el análisis del desempeño de la misma.

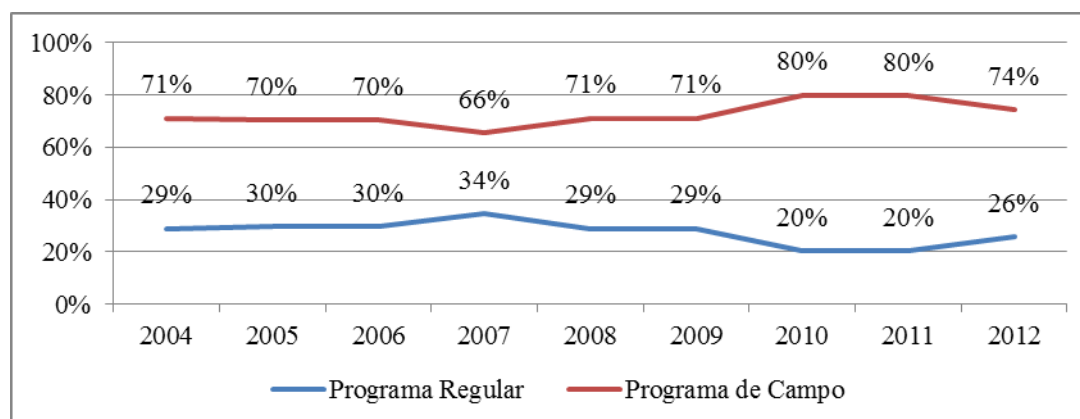
Figura 4. Desembolsos totales de la FAO en América Latina y Caribe, 2004-2012, en USD



Fuente: Equipo de Evaluación con información de Oracle y FPMIS

124. El componente más dinámico en ese aumento es el desembolso del PC, que se incrementa en 53% en el período 2008-2012. El PR, por otra parte, se incrementa en 31% en el mismo período. Mientras el PC se incrementa del 71% de los desembolsos totales en 2008 al 74% en 2012, el PR se reduce del 29% al 26% de los desembolsos totales durante el mismo período (ver Figura 5). Estos cambios fueron todavía más marcados entre 2008 y 2011 y aparecen frenados por la disminución en el ritmo de crecimiento de los desembolsos totales en 2012.

Figura 5. Ejecución del Programa Regular y del Programa de Campo de la FAO en ALC, en % de los desembolsos totales



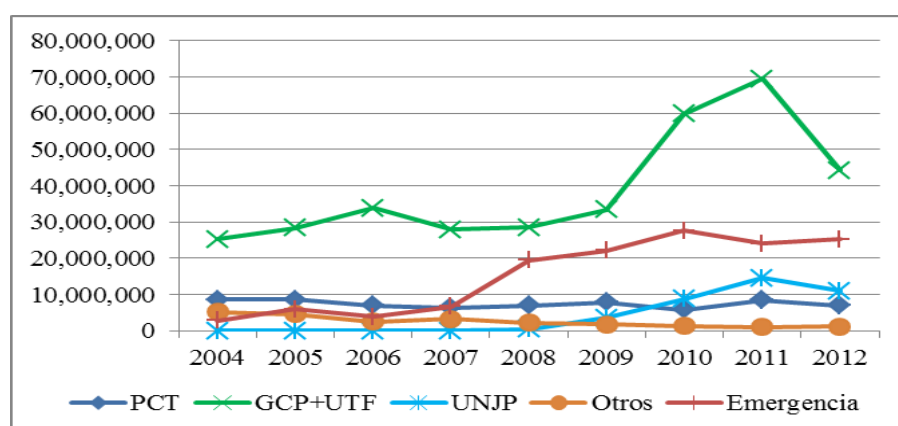
Fuente: Equipo de Evaluación con información de Oracle y FPMIS

125. La primera conclusión de este análisis es que hay un aumento muy importante (43%) del desembolso de la FAO en la región entre el período inmediatamente anterior y posterior a las medidas de descentralización. La principal variable explicativa es la expansión del PC, como consecuencia de una aproximación de la organización, a través de sus unidades en la región, a los gobiernos y prioridades de políticas públicas e inversión en América Latina y el Caribe (ALC).

126. La expansión del desembolso del PC se basa fundamentalmente en el crecimiento de la ejecución de fondos provenientes de “Fondos Fiduciarios Unilaterales” y del “Programa de Cooperación FAO/Gobiernos”, que en conjunto se incrementan en 55% entre 2008 y 2012

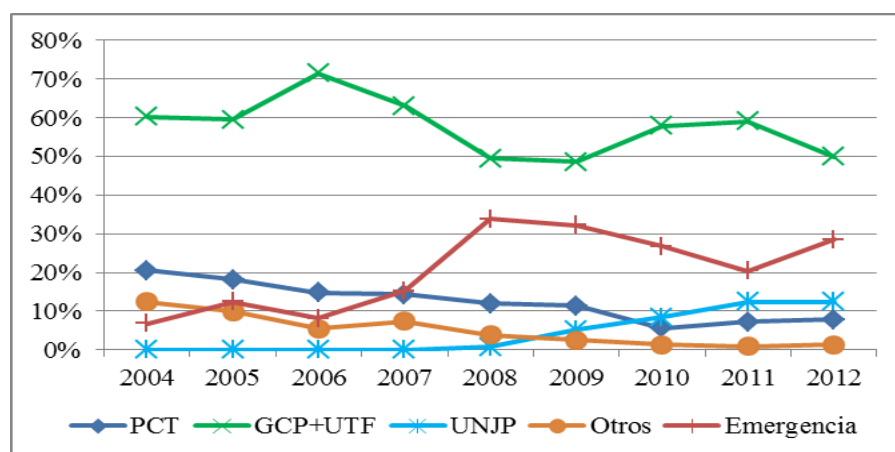
(con un pico aún mayor en 2011) y que representan más del 50% de la financiación del Programa de Campo. La Figura 6 muestra la evolución en términos absolutos de las diferentes fuentes de fondo de proyectos del Programa de Campo y la Figura 7, la participación en porcentajes de esas fuentes de fondos. Durante 2004-12 se ejecutaron USD 300 millones de fondos de donantes bilaterales, de los cuales el 75% tuvo lugar durante 2008-2012, representando, en ese último período, 52% del programa de campo (ver Anexo 12). Es importante resaltar que un tercio de los fondos bilaterales desembolsados entre 2008 y 2012 (USD 76.5 millones) provienen de países al interior de la región ALC. Esos recursos están fundamentalmente orientados por consideraciones de demanda de los países que los proporcionan. Esos países pueden elegir libremente organismos públicos de los gobiernos nacionales, otras organizaciones internacionales u organismos del sector privado y no gubernamental para la implementación y ejecución de esos fondos. La elección de FAO para la ejecución de esas actividades refleja que la organización responde de manera efectiva a la demanda existente. Este desarrollo del PC está estrechamente relacionado al acercamiento de FAO a las prioridades de los Gobiernos de la región y al aumento de la relevancia de las operaciones, cosa que fue repetidamente corroborada en las entrevistas con representantes de los gobiernos entrevistados.

Figura 6. Desembolso del Programa de Campo por fuente de fondo, en dólares americanos



Fuente: Equipo de Evaluación con información de Oracle y FPMIS

Figura 7. Desembolso del Programa de Campo por fuente de fondo, en % del total de desembolsos del PC

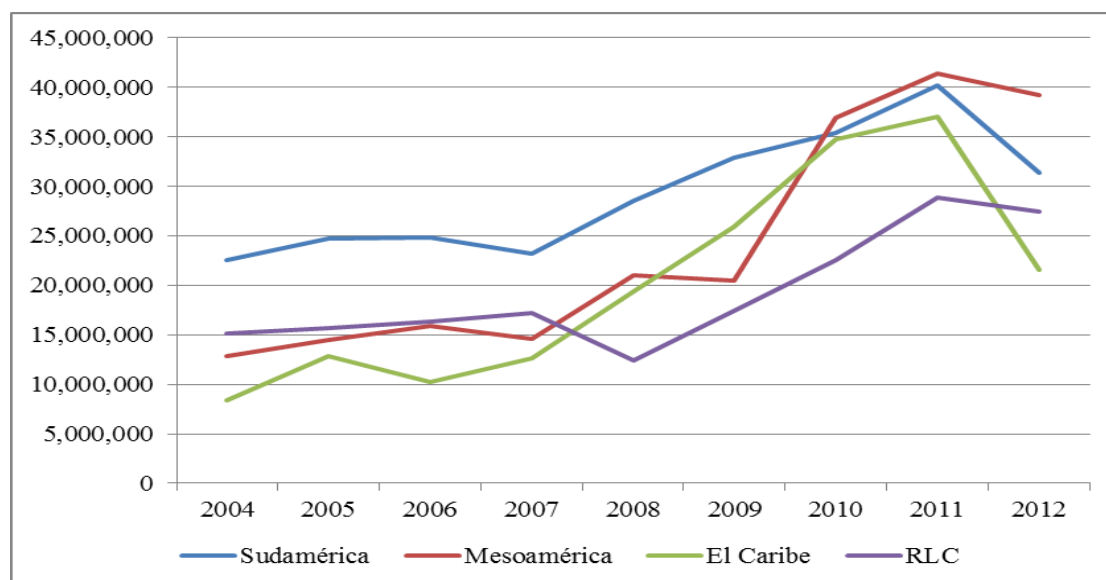


Fuente: Equipo de Evaluación con información de Oracle y FPMIS

127. Los Proyectos de Cooperación Técnica (PCT) y los Proyectos de Emergencia (PE) mantienen sus participaciones relativas en los desembolsos durante el período 2008-12, en niveles de 10% y 30% respectivamente.

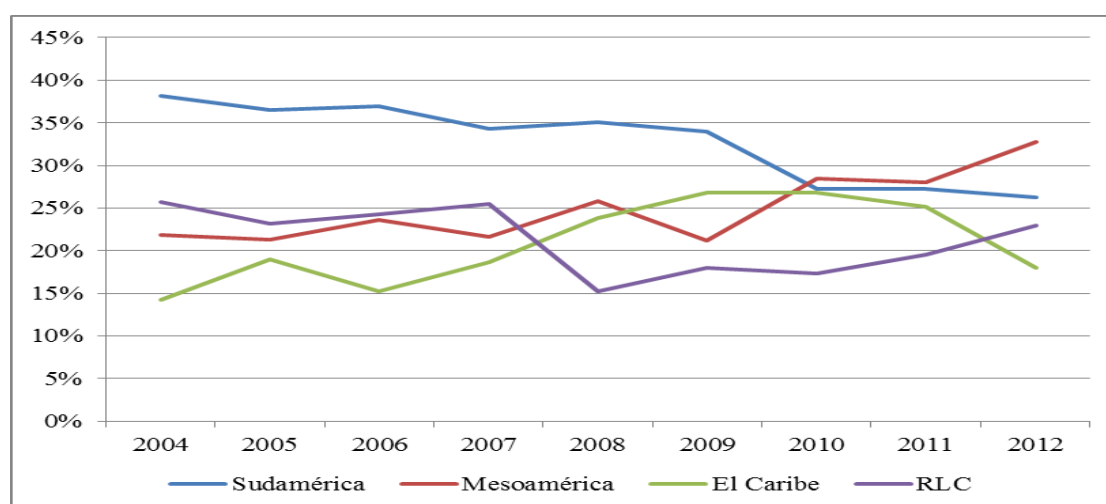
128. Una de las medidas de descentralización más importantes, como se explica más arriba, en el capítulo 2, fue la creación de la Oficina Sub-regional para Mesoamérica (SLM). En la Figura 8 se presenta la evolución de los desembolsos totales por subregión, y, en la Figura 9, la evolución de la importancia relativa de las tres subregiones en ALC.

Figura 8. Desembolsos totales de FAO en ALC en USD, por sub-región



Fuente: Equipo de Evaluación con información de Oracle y FPMIS

Figura 9. Desembolsos totales de FAO en ALC, por subregión, como % de los desembolsos totales



Fuente: Equipo de Evaluación con información de Oracle y FPMIS

129. Mesoamérica, que representaba 21.8% del total de desembolsos en 2004, aumenta su participación a 25.8% en 2008 y a 32.8% en 2012. Nuevamente, un cambio importante en la importancia relativa de las subregiones parcialmente explicada como consecuencia de una medida concreta de descentralización. En el Anexo 13 se puede ver la importancia del programa de campo en la evolución de los desembolsos totales por subregión, confirmandose

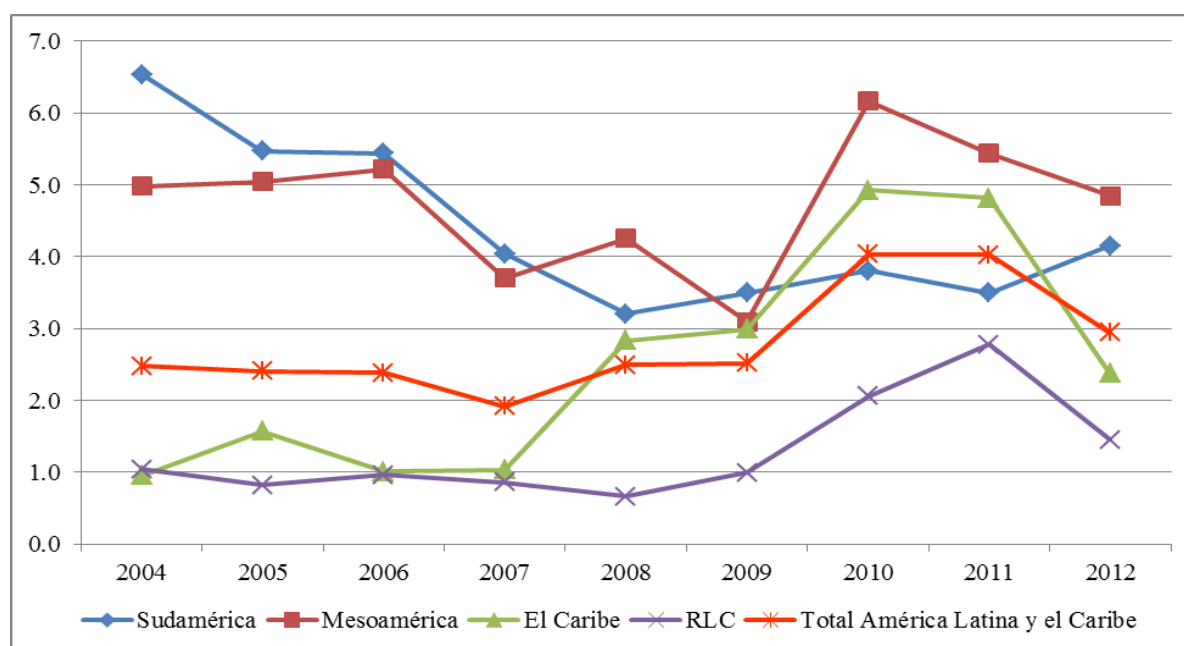
el hallazgo anterior sobre el rol dinámico del mismo como consecuencia de la descentralización.

130. En los mismos gráficos también se puede seguir la evolución de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC). Otra medida importante de descentralización en 2010 fue el empoderamiento de RLC como máxima autoridad para decisiones que atañen a la región, lo que se traduce en que las Oficinas de País pasaron a reportar directamente al ADG/RR en Santiago de Chile. Los desembolsos de RLC aumentan en 121.6% entre 2008 y 2012 y su importancia relativa en los desembolsos totales se incrementa de 15.2% a 22.9%.

131. La subregión del Caribe disminuye su participación en los desembolsos totales entre 2008 y 2012 del 23.8% al 18% y sus desembolsos se incrementan en solamente 11.3% durante el período.

132. Para profundizar el análisis de efectividad, se trabajó con el concepto de “Multiplicador”. El mismo sintetiza la relación (cociente) entre el Programa de Campo y el Programa Regular, y expresa la capacidad de movilización de recursos del PC por cada dólar de PR. La capacidad de movilización de recursos de las estructuras descentralizadas es una medida adicional de efectividad del proceso de descentralización. En un contexto como el de América Latina y el Caribe, donde los países donantes están dejando la región, la movilización de recursos es un indicador de una presencia relevante y efectiva. Un aumento de contribuciones voluntarias, en particular de países de la región, indica que FAO provee soluciones pertinentes y ágiles a los problemas de desarrollo en los países de la región, al tiempo que fortalece su presencia descentralizada (ver parágrafo 115 más arriba). Las respuestas recibidas de los representantes de gobiernos durante las entrevistas realizadas en los países visitados claramente fundamentaron esta explicación. La Figura 10 resume la evolución total y subregional. En el Anexo 14 se encuentra la información pormenorizada para las 36 unidades de análisis.

Figura 10. Multiplicador: relación Programa de Campo-Programa Regular



Fuente: Equipo de Evaluación con información de Oracle y FPMIS

133. El multiplicador total de la presencia de FAO en ALC fue de 2.9 entre 2004 y 2012, y de 3.2 para el período 2008-2012. Este informe utilizará el multiplicador de 3.2 como nivel de referencia para análisis comparativos y longitudinales de distintas unidades de análisis.

134. Con base en el multiplicador, se encontró que la efectividad de FAO en ALC aumentó en consonancia con las medidas de descentralización durante el período 2008-12. Mesoamérica y Sudamérica muestran multiplicadores más altos al total regional. El Caribe y RLC están por debajo del total regional. En el caso del Caribe, el nivel del multiplicador en el año 2012 está incluso por debajo del alcanzado en 2008. El análisis refleja una pérdida de efectividad del Caribe y de RLC.

135. Con el objetivo de simplificar análisis posteriores, las 36 unidades se han clasificado en tres grandes grupos: a) unidades con multiplicador bajo, cuyos valores para el período 2008-2012 están por debajo de 3; b) unidades con multiplicador medio, cuyos valores para el período 2008-2012 oscilan entre 3 y 6; c) unidades con multiplicador alto, cuyos valores durante el período están por encima de 6. Esta información se presentará más adelante en la tabla 3.

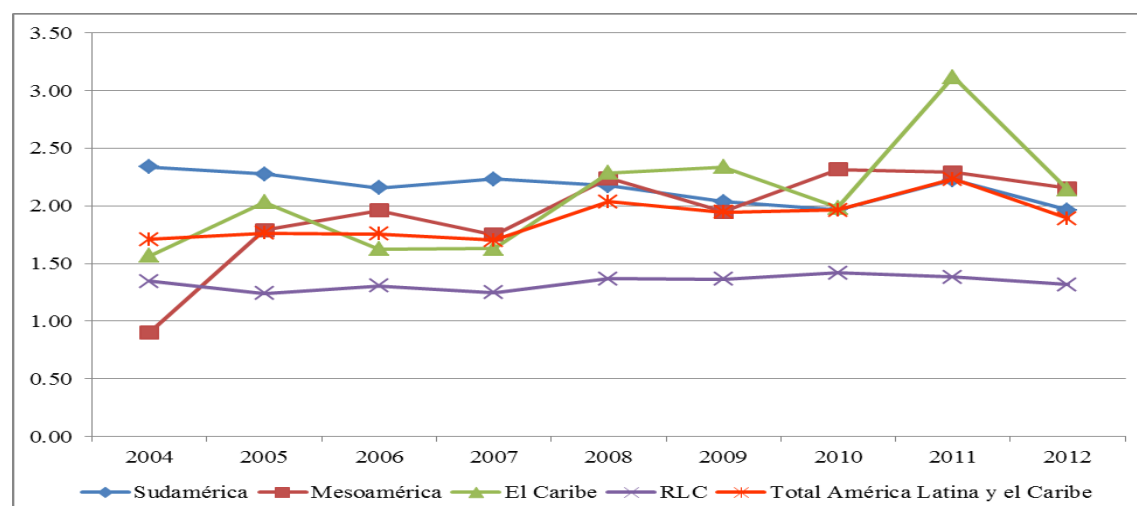
6.2 Eficiencia

136. Con la información disponible de la utilización funcional de fondos (ver más arriba), se elaboraron dos indicadores de eficiencia por costos: a) el cociente entre desembolsos y el total de gasto en personal profesional más personal de servicios generales, que se llama “Eficiencia 1”; b) el cociente entre gastos en profesionales y gasto en personal de servicios generales, que se denomina “Eficiencia 2”. El primero da una idea aproximada de la eficiencia del gasto por unidad de personal utilizado para fortalecer la presencia de la organización en la región (medida por desembolsos). El segundo, muestra el costo administrativo de proveer servicios profesionales en la región.

137. No se pudo utilizar información disponible sobre número y clasificación de puestos por unidad de análisis debido a que los sistemas de información de FAO son deficientes en este respecto.⁴⁶ Puestos asignados a las distintas unidades de análisis permanecen a menudo vacantes y no hay información consistente sobre empleo de personal en meses/persona, con lo que se dificulta la elaboración de medidas agregadas. Se decidió utilizar información financiera sobre pagos a profesionales y servicios generales, en las distintas categorías contractuales, a fin de arribar a conceptos comparativos y agregables entre las distintas unidades de análisis.

⁴⁶ Hasta la implementación del Sistema Mundial de Gestión de Recursos (SMGR) era imposible determinar el número de personas exacto que trabajaban para FAO. La única información disponible era el número de puestos. Pero la misma no se puede agregar, como se explica más arriba en el texto.

Figura 11. Eficiencia 1: desembolsos por personal (P+GS)

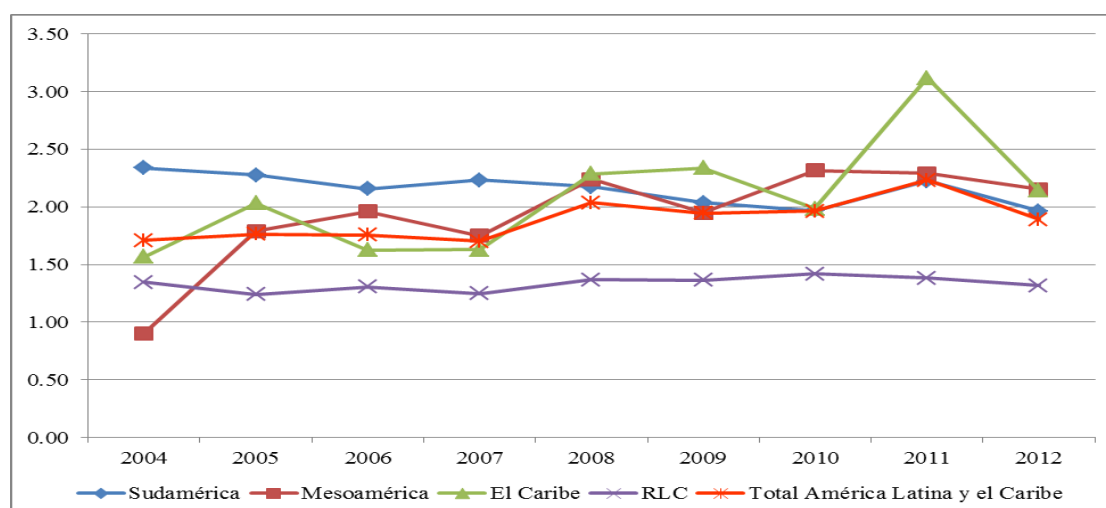


Fuente: Equipo de Evaluación con información de ORACLE

138. Figura 11 La Evaluación ha tomado la cifra de Eficiencia 1 de 2.02 como referencia para el análisis comparativo y longitudinal de las unidades. Se establecieron los siguientes grupos: a) Eficiencia 1 Bajo, con valores inferiores a 2; b) Eficiencia 1 Medio, con valores iguales o mayores a 2 y menores que 3; c) Eficiencia 1 Alto, con valores iguales o mayores a 3.

139. El indicador de Eficiencia 2 se sintetiza en la Figura 12. El valor para toda la región para el período 2004-12 alcanzó a 5.41 y, para el período 2008-12 a 5.49. El comportamiento entre sub-regiones durante el período 2008-12 muestra índices de Eficiencia 2 superiores al total de la región para Mesoamérica y Sudamérica. El Caribe y RLC se encuentran por debajo de los valores para toda la región. Sin embargo, se observa una tendencia consistente de mejoramiento para RLC. Tomando el valor de Eficiencia 2 de 5.49, se establecieron tres grupos de unidades de observación: a) Eficiencia 2 Bajo, con valores menores a 6; b) Eficiencia 2 Medio, con valores iguales o mayores a seis y menores que 11; Eficiencia 2 Alto, con valores iguales o mayores que 11. En el Anexo 16 se encuentra la información pormenorizada para las 36 unidades de observación.

Figura 12. Eficiencia 2: Cociente Profesional/Servicios Generales



Fuente: Equipo de Evaluación con información de ORACLE

140. Analizando los valores de Eficiencia 1 y Eficiencia 2 para el período 2008-12 se puede concluir que no hubo ganancias significativas de eficiencia con respecto al período total 2004-12 y que los aumentos de ambas fueron pequeños.

141. Se sintetizaron los indicadores Eficiencia 1 y Eficiencia 2 en un nuevo indicador, denominado Eficiencia 3, que se presenta en el Anexo 17, con la distribución correspondiente de las unidades de observación en tres grupos: a) Eficiencia 3 Bajo; b) Eficiencia 3 Medio; c) Eficiencia 3 Alto.

142. La Evaluación observó que FAO no lleva una contabilidad separada para el Programa Regular y el Programa de Campo respectivamente. Proyectos financiados por el PC a veces no cubren sus costos, que son financiados en parte por recursos del PR. Esto seguramente está impactando en la eficiencia de las actividades en la región. Se observaron repetidos casos de subsidios cruzados entre las dos grandes áreas de trabajo y financiación

con lo cual es difícil la elaboración de indicadores de alerta que permitan dar seguimiento a la sostenibilidad de los distintos programas.⁴⁷ Sin duda, el PC se beneficiaría de una contabilidad propia, con el requisito de cubrir todos sus propios costos de funcionamiento más un honorario administrativo. Esto sin desmedro que la Organización debe fortalecer el manejo integrado de portafolio de todos sus proyectos. Es más, la creación de un “fondo de funcionamiento, innovación y riesgo” (“Fondo de Reserva”) podría contribuir a la sostenibilidad del mismo y a establecer políticas de expansión en el mediano plazo. Esto es de particular importancia dada la enorme importancia del PC en los desembolsos totales en la región (75-80%). Esos fondos están sujetos a negociaciones recurrentes a intervalos frecuentes. Son afectados por cambios de autoridades y coyunturas económicas. Determinan las condiciones contractuales de una parte importante del personal de FAO. Un Fondo de Reserva puede crear puentes entre períodos contractuales y también puede financiar innovaciones que permitan mantener a FAO su atractivo como contraparte de desarrollo. Varias organizaciones multilaterales, inclusive dentro del Sistema de Naciones Unidas, y organizaciones no gubernamentales utilizan hoy en día, de manera dinámica y eficiente, ese tipo de fondos. Un manejo adecuado del Apoyo Administrativo y Operacional (AAO) podría contribuir a eso y constituir un “capital semilla” en la implementación de ese fondo (ver más abajo el punto 6.4, sobre AAO).

6.3 Efectividad y Eficiencia de FAO en América Latina y Caribe

143. La Evaluación combinó los análisis de Efectividad y Eficiencia por los costos presentados anteriormente para llegar a una apreciación integrada de la presencia de la organización en ALC. La

⁴⁷ En varios casos, se observó que se utilizan fondos provenientes del Programa Regular para financiar costos del Programa de Campo o personal financiado por el Programa Regular para realizar tareas dentro de proyectos financiados por el Programa de Campo.

Tabla 3 resume la información elaborada. El Anexo 18 presenta los valores de cada indicador utilizado para cada unidad de análisis.

Tabla 3. Efectividad y Eficiencia por los costos en ALC, 2008-12

Efectividad	Eficiencia 3			
	Baja		Media	Alta
Baja	Barbados Costa Rica Guyana SLC SLM	RLC Trinidad & Tobago Uruguay Venezuela	Cuba	
Media	Chile Dominican Republic Jamaica Paraguay Peru		Antigua & Barbuda Argentina Bolivia Mexico	Ecuador El Salvador St. Vincent & Grenadines
Alta	Brazil		Colombia Dominica Haiti Panama St. Kitts and Nevis	Bahamas Honduras Belize Nicaragua Grenada St. Lucia Guatemala Suriname

Fuente: Equipo de evaluación

144. El cuadro permite identificar los siguientes grupos de unidades de análisis: a) las que presentan altos valores del multiplicador (efectividad) y eficiencia, básicamente en el cuadrante sudeste de la tabla 3; b) las que presentan bajos niveles del multiplicador/efectividad y eficiencia, en el cuadrante noroeste de la tabla 3; c) un grupo con valores intermedios en ambos indicadores. En color verde se resalta la totalidad de países que aparecen con buen desempeño. En color rojo se resaltan las unidades de análisis con desempeño pobre. El número de unidades con valores intermedios es limitado y aparece con color amarillo.

145. En el grupo de buen desempeño aparecen la mayoría de las Oficinas de países en la sub-región de Mesoamérica y varios de los países del Caribe con acreditación múltiple. Sin duda, la descentralización fortaleció el desempeño de ambos sub-grupos. No se realizaron visitas de campo a países con acreditación múltiple, pero los indicadores estimados son consistentes. La Sub-dirección Regional para el Caribe argumentó enfáticamente sobre este punto.

146. Las Oficinas localizadas en los países más grandes de la región,⁴⁸ aparecen en el grupo intermedio, con una señal de preocupación por la baja eficiencia de las operaciones en Brasil.

147. En el grupo de desempeño débil aparecen las oficinas regionales y subregionales, varias Oficinas de país en el Caribe, cinco Oficinas de país en Sudamérica y Costa Rica. Sin duda, FAO debe tomar medidas para mejorar principalmente la eficiencia de estas unidades. Una discusión sobre la forma de presencia en estas unidades debería ser prioritaria. Como se explicó más arriba (párrafo 122) la comparabilidad de las Oficinas Regional y Sub-regionales con las Oficinas de País exige una reflexión más profunda sobre los indicadores utilizados.

⁴⁸ Medido por el tamaño de sus economías, en términos de Producto Bruto Interno (PBI) o PBI per cápita, y de su población.

148. La Evaluación también realizó un análisis comparativo en el tiempo de la situación de las unidades de análisis en el año 2008 y en el año 2012. Esa estimación se encuentra en los cuadros del Anexo 19. El análisis se sintetiza más abajo, en la Tabla 4, agrupando las unidades de análisis en dos grandes categorías: a) las que durante el período de análisis permanecen igual, pero en una situación favorable, más las que mejoran su evaluación, en color verde; b) las que durante el mismo período permanecen igual, pero en una situación desfavorable, más las que empeoran su evaluación, en color rojo.

149. La Dirección Regional debería monitorear en detalle las unidades en el grupo b) y considerar medidas concretas para mejorar su desempeño. Así mismo, la adopción de herramientas como las presentadas para monitoreo continuo podría crear un sistema de alerta temprana que incida sobre el desempeño de la región en términos de efectividad y eficiencia.

Tabla 4. Evolución de Efectividad y Eficiencia en ALC, 2008-12

Permanecieron igual, en situación favorable		Permanecieron igual, en situación desfavorable	
Bahamas	Panamá	Barbados	RLC
Belice	St. Lucia	Chile	Perú
Colombia		Costa Rica	SLC
Granada		Cuba	SLM
Guatemala		República Dominicana	Trinidad & Tobago
Nicaragua		Jamaica	Venezuela
Mejoran		Empeoran	
Argentina		Antigua & Barbuda	
Bolivia		Brazil	
Ecuador		Dominica	
El Salvador		Guyana	
Honduras		Haiti	
México		St. Kitts & Nevis	
Paraguay		St. Vincent	
Surinam		Uruguay	

Fuente: Equipo de Evaluación

150. El análisis permite identificar una mejora en efectividad y eficiencia en las unidades de análisis de Argentina, Bolivia y México. Por su parte la unidad en Brasil muestra un deterioro en el comportamiento de sus indicadores.

6.4 El manejo de los recursos obtenidos por Apoyo Administrativo y Operacional (AAO)

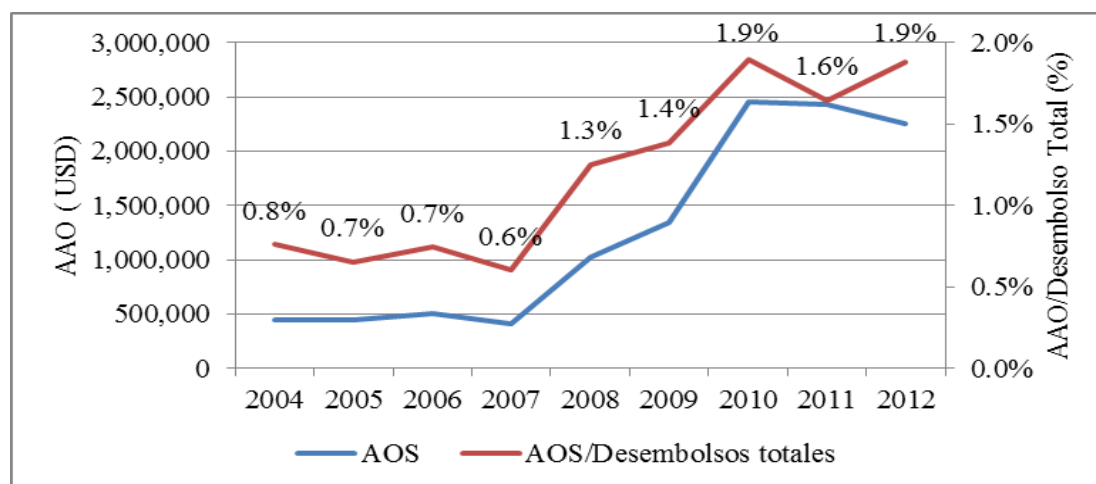
151. En FAO, la política de recuperación de los Gastos de servicios a proyectos (PSC) y del Apoyo Administrativo y Operacional (AAO) es establecida por el Comité de Finanzas de la Organización. En paralelo con la ejecución del Programa de Campo, la FAO cobra el PSC que es una tasa de recuperación de los costos en los que se incurre por servir a los proyectos. Esa tasa depende de la fuente de los recursos del proyecto, de la negociación específica que se pueda tener con algún tipo de fondo sobre este tipo de tasas, y de los efectos del diseño del proyecto sobre distintas categorías de costos generales.⁴⁹ La política de gestión del PSC establece que un porcentaje variable de ello se queda con las unidades responsables por la

⁴⁹ Se puede encontrar un detalle de alto grado de complejidad sobre esto en el FPMIS, "Conditions for AOS Determination", Nota sobre "Costos de Apoyo a Proyectos y Apoyos Administrativos y Operacional, tasas y reembolsos" y Política sobre tasas obtenidas.

ejecución de los proyectos, y el restante se retiene en la Sede para cubrir costos indirectos generados por el Programa de Campo. Desde 2004, el porcentaje de AAO en favor de las unidades operativas ha pasado generalmente del 19% hacia el 50%, sin embargo hay varias excepciones.

152. La Evaluación pudo constatar que la disponibilidad de información al nivel de la Oficinas Descentralizadas sobre las reglas y mecanismos de funcionamiento y distribución de los AAO es limitada y confusa. Conceptualmente los AAO son generados por el Programa de Campo y deberían agruparse y manejarse en ese marco. Sin embargo, los montos de AAO asignados a las unidades de análisis aparecen registrados entre las “Consignaciones Netas y Desembolsos del Programa Regular”. Esto quiere decir que así se afectan de manera importante eventuales indicadores de efectividad y eficiencia que se puedan elaborar, distorsionando la evaluación de desempeño que se pueda realizar de determinada unidad operativa. Después de ingentes esfuerzos, esta Evaluación logró estimar los montos de AAO que estaban consignados dentro del PR, para el período 2004-12, para las 36 unidades de análisis. La Figura 13 muestra la información recopilada.

Figura 13. Apoyo Administrativo y Operacional (AAO)

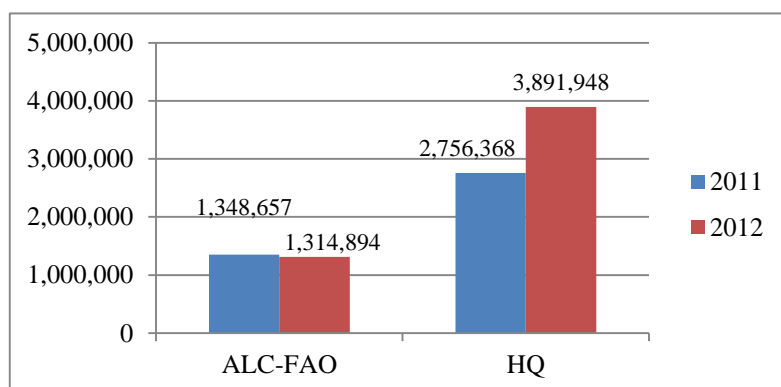


Fuente: Equipo de Evaluación con información de ORACLE

153. Durante el período 2004-12 se asignó a las unidades de observación un total de 11.2 millones de dólares, que representaron el 1.4% de los desembolsos totales del período. Analizando la evolución anual, el porcentaje asignado de AAO se eleva del 0.6% del total de desembolsos en el año 2007 al 1.9% en el año 2012. En relación al total de desembolsos del Programa de Campo, ese porcentaje pasa de 0.9% en 2007 al 2.5% en 2012. Esto demuestra el esfuerzo creciente y exitoso de movilización de recursos y desembolsos en la región.

154. A pesar de los ingentes esfuerzos del Equipo de Evaluación, no fue posible obtener cifras exactas de los montos generados de AAO en América Latina y el Caribe que fueron apropiados por la Sede en el período de análisis. Durante la visita a RLC, gracias al esfuerzo de la Oficina en Santiago, fue posible realizar una estimación de los fondos apropiados por la Sede en 2011 y 2012, solamente provenientes de Proyectos de Cooperación Técnica (que no incluyen Emergencias). La figura 14 sintetiza esa información.

Figura 14. Distribución del AAO generado en América Latina y el Caribe.



Fuente: RLC

155. Por cada dólar de AAO asignado a la región la Sede apropió 2.04 dólares en 2011 y 2.95 dólares en 2012. La proporción de AAO que se apropia la Sede parece desmedida y en detrimento de incentivos de efectividad, eficiencia y movilización de recursos por parte de las unidades de campo. Es más, ella excede el porcentaje indicativo de 38%.⁵⁰ Tampoco son claros ni equitativos los criterios sobre los cuales se dividen los AAO generados por Proyectos de Cooperación Técnica entre las unidades de campo y la Sede. Unánimemente, durante la visita a 13 países y a 3 Oficinas regionales y subregionales, los entrevistados manifestaron un profundo malestar con la falta de transparencia en el manejo de AAO, las demoras en la asignación de los recursos que imposibilita un manejo eficiente de los recursos y el problema recurrente de cancelación de saldos restantes al final del año presupuestario que no hayan podido ser ejecutados en el campo.⁵¹

156. En la estimación de indicadores de efectividad y eficiencia, esta Evaluación procedió a estimar las cifras correspondientes restando los montos de AAO del Programa Regular y sumándolo al Programa de Campo, reflejando así correctamente la naturaleza de las actividades.

157. En la medida que se implemente un sistema de contabilidad que asegure la autofinanciación del Programa de Campo y una eventual creación de un Fondo de Reserva, el AAO debería contribuir a la constitución de ese Fondo.⁵²

⁵⁰ Ver porcentajes indicativos de la recuperación de los Costos de Apoyo a Proyecto que deben distribuirse entre la Sede y Oficinas que proveen el Apoyo Administrativo y Operacional en la nota informativa “Costos de Apoyo a Proyectos y Apoyos Administrativos y Operacional, tasas y reembolsos”, emitida en 2012 por la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos, de la Sede de FAO en Roma.

⁵¹ Fue imposible estimar montos de recursos que fueron cancelados y retenidos por la Sede como consecuencia de estas demoras.

⁵² El Fondo de Reserva podría monitorearse como un buen indicador de desempeño. Por ejemplo, podría seleccionarse qué parte de los gastos en el Programa de Campo sería primariamente “asegurada” por ese Fondo. Por ejemplo, podría considerarse el monto de contratos o salarios financiados dentro del PC y estimarse cuántos meses/persona de esos contratos están siendo cubiertos por el Fondo de Reserva. El mantenimiento de un umbral de 12 meses podría establecerse como un indicador apropiado para evaluar el desempeño de unidades de análisis y su Alta Dirección.

6.5 Conclusiones

158. La Evaluación ha desarrollado y estimado indicadores de efectividad y eficiencia por los costos. No fue posible encontrar indicadores pre-establecidos dentro de FAO. Al parecer, recién se encuentran en desarrollo en el marco de un esfuerzo de “semaforización” del desempeño de las Representaciones de país. Los indicadores elaborados y estimados por esta Evaluación tienen limitaciones y deben ser considerados preliminares y, como su nombre lo manifiesta, indicativos (ver parágrafo 119, más arriba). Sin embargo, los mismos cubren 36 unidades de análisis a través de 9 años (324 observaciones), permiten establecer promedios y tendencias, que a su vez funcionan como marcas de referencia, y permiten comparaciones fructíferas entre unidades y entre distintos puntos en el tiempo.⁵³ Ellos constituyen una base para desarrollar una batería de indicadores de desempeño organizacional.

159. Hay una historia positiva de los efectos del proceso de descentralización a partir de 2010. La presencia de la FAO en la región, una medida de efectividad estimada por el volumen de sus actividades, se incrementa dramáticamente. Los desembolsos totales aumentan de 47% entre 2008 y 2012.

160. Ese aumento importante es liderado por la expansión del Programa de Campo, efecto relacionado con la descentralización de actividades, el afinamiento de las prioridades de la organización y su sincronización con las prioridades de los gobiernos y el trabajo de fortalecer la presencia a nivel de país. El Programa de Campo se incrementa en 53% entre 2008 y 2012.

161. El aumento del PC, a su vez, es liderado por el aumento sustancial del desembolso de los “Fondos Fiduciarios Unilaterales” y del “Programa de Cooperación FAO/Gobiernos” que se incrementan en 55% entre 2008 y 2012. El aumento de esos fondos es resultado directo de la movilización de recursos a nivel regional y responde a los incentivos creados por la descentralización y el empoderamiento de las unidades de campo. Durante 2008-2012 se movilaron USD 227 millones de donantes bilaterales, que representaron 75% del PC. Un tercio de los fondos bilaterales movilarados durante 2008-12 provinieron de países de América Latina y el Caribe.

162. El indicador de efectividad elaborado por la Evaluación denominado “multiplicador” se incrementa y alcanza un valor de 3.2 para el período 2008-12: por cada dólar recibido de “Programa Regular”, la presencia en ALC logra desembolsar 3.2 dólares de recursos extra-presupuestarios.

163. Una de las medidas centrales del proceso de descentralización en la región es la creación de la Oficina Sub-regional para Mesoamérica, en Panamá. El resultado de esta medida también es una historia exitosa. La participación de la subregión en los desembolsos totales aumenta en 7 puntos porcentuales entre 2008 y 2012. El multiplicador de la subregión supera al multiplicador total para ALC. Como se analizará más abajo, los países de la subregión, con excepción de Costa Rica, muestran muy buen desempeño en términos de efectividad y eficiencia, conjuntamente consideradas, entre 2008 y 2012.

⁵³ Dado el número de variables e indicadores analizados, la base de información elaborada para esta evaluación contiene más de 5,000 datos. La base de datos está disponible para consultas en OED.

164. La descentralización empodera el rol y trabajo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) a partir de 2010. Los desembolsos de RLC aumentan 121.6% entre 2008 y 2012 y su participación en los desembolsos totales en la región pasan de 15.2% a 22.9% en el mismo período.

165. Es importante llamar la atención sobre la evolución de las cifras estadísticas. Las tendencias durante el período 2008-2012 muestran una evolución favorable. Sin embargo, se produce una caída importante en varias de las variables analizadas en el 2012. La interpretación preliminar es que el desempeño durante 2012 fue afectado por el vacío entre dos Administraciones en la RLC. Si las caídas del 2012 llegaran a transformarse en nuevas tendencias a la baja, la presencia de la FAO en América Latina y el Caribe podría verse seriamente afectada. *La Dirección Regional debería esforzarse en el corto plazo en monitorear de cerca indicadores de efectividad y eficiencia para poder actuar a la brevedad en forma contundente.*

166. El análisis de eficiencia muestra que no hubo ganancias significativas durante el período 2008-12 en comparación con el período 2004-12. Dado el comportamiento distinto durante el período de las Consignaciones Netas y del Programa de Campo sería importante separar los análisis de la eficiencia respectiva de cada uno de ellos.

167. El análisis de desempeño global de las unidades de análisis se realizó combinando los indicadores de efectividad y de eficiencia. Se estimó el desempeño para el período 2008-12 en su totalidad. También se completó un análisis longitudinal, comparando 2008 y 2012, permitiendo determinar la evolución de distintas unidades de análisis y su tránsito entre las distintas categorías de bajo, medio y alto. Se observa el buen desempeño generalizado de los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica. Este hecho es importante dado la medida de fortalecimiento de la descentralización en esa sub-región.

168. La mayoría de los países administrados bajo el sistema de acreditación múltiple, todos ellos en el Caribe, presentan indicadores positivos de desempeño. Es importante recalcar que en estos países los bajos niveles de Programa Regular y de desembolsos totales los ubica en una situación particular.

169. Los países más grandes de la región, en términos del tamaño de sus economías y de su población, aparecen en lugares intermedios, aunque hay motivos de preocupación con la pérdida de eficiencia de las operaciones en Brasil.

170. Hay un grupo de unidades de análisis con desempeño bajo y, en varios casos, en proceso de deterioro. Allí pertenecen, en primer lugar, RLC y las Oficinas Sub-regionales para Mesoamérica y el Caribe.⁵⁴ Varios de los países del Caribe muestran un desempeño preocupante, en particular Barbados, Cuba, Guyana, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago. Finalmente, un grupo de países latinoamericanos muestra también bajo desempeño y parece haberse estancado a bajos niveles durante el período de análisis (Chile, Perú y Venezuela). La evolución de la mayoría de los países con bajo desempeño durante el período deja la sensación de que las tendencias negativas están fundamentalmente determinadas por pérdidas de eficiencia. Son países donde los costos administrativos son

⁵⁴ Es importante tener en cuenta que los indicadores de efectividad tal vez no sean totalmente adecuados para analizar el desempeño de esas tres Oficinas. La variable “desembolso” puede no reflejar correctamente parte de sus desempeños.

extremadamente altos en relación a los desembolsos totales anuales, como se ve en los Anexos 15 y 16.

6.6 Recomendaciones

171. Se recomienda a RLC, con asistencia de la División de Movilización de Recursos y Cooperación Sur-Sur (TCS) y la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP), que recolecte información financiera relevante para poder monitorear la marcha de las operaciones y el manejo del portafolio en forma permanente en ALC. Información sobre los desembolsos, en el año, por unidad de análisis, por fuente de fondos y la utilización de los mismos, es fundamental para evaluar, en intervalos regulares, la efectividad y eficiencia del portafolio. Esta evaluación realizó grandes esfuerzos para compilar una primera base de datos, para el período 2004-2012, y para desarrollar algunos indicadores que permitan evaluar la efectividad y la eficiencia del manejo de portafolio. La Alta Dirección Regional puede beneficiarse de adoptar, complementar, continuar y profundizar ese trabajo a la brevedad posible.

172. Se recomienda que RLC, con asistencia de TCS, profesionalice la función de movilización de recursos en la región, tanto a nivel de su Alta Dirección, de sus Representantes en Países y de sus Oficiales Técnicos. Para mantener el nivel de presencia y efectividad logrado hasta el momento no hay ninguna otra alternativa que dar prioridad a la movilización de recursos, particularmente dentro de la misma región. La movilización de recursos ha sido exitosa pero no se ha institucionalizado sistemáticamente en la región. Esta función genérica, debería ser parte integral de los términos de referencia para reclutamientos futuros. Los análisis y entrevistas no indican como probable, en el mediano plazo, ninguna otra fuente de financiación importante para la región.

173. FAO debe en el futuro aspirar a mantener su nivel de presencia en la región, una aspiración expresa de la Alta Dirección en la región, de los gobiernos entrevistados y del Sistema de Naciones Unidas (ver, más adelante, el punto 10.2). Esta presencia, sin embargo, debe adoptar nuevos modelos de trabajo. Se asume que FAO no planifica aumentar su dotación de recursos humanos directivos y profesionales en la región, dado las restricciones presupuestarias que se enfrentan y la presencia extendida de países de nivel de ingreso medio en la región.⁵⁵ Dado el desempeño de los países en términos de los indicadores combinados de efectividad y eficiencia presentados más arriba, y previa consideración por la Alta Dirección para ALC de especificidades de países, contexto socio-económico y político, y discusión con Gobiernos, se recomienda:

- a. FAO debería transferir Cuba y República Dominicana de la Sub-región Caribe a la Subregión Mesoamérica. SLC presenta un desempeño débil en términos de efectividad y eficiencia. Sobrecargar SLC con la tarea de manejar distintos idiomas no parece adecuado. Mesoamérica muestra indicadores positivos en varios aspectos que permiten estimar la apertura de la Oficina Sub-regional en Panamá

⁵⁵ Esta Evaluación adopta la definición de país de ingreso medio utilizada por otros organismos de Naciones Unidas y por el Banco Mundial, es decir, un Ingreso Nacional Bruto, medido por la metodología Atlas. Se considera países de ingreso medio a todos aquellos con un Ingreso Nacional Bruto (Atlas) entre USD 1,036 y USD 12,615 (ingresos medios bajos entre USD 1,036 y USD 4,085; ingresos medios altos entre USD 4,086 y USD 12,615). Con esta definición, el único país en la región que cae dentro de la categoría de país de ingresos bajos es Haití.

- como un acierto. Este cambio de líneas de reporte puede contribuir al mejoramiento de los indicadores de efectividad y eficiencia en la región. Se ha recibido información que la Alta Dirección estaría considerando estas medidas. La implementación inmediata de las mismas sería positiva. La Alta Dirección también podría evaluar el estatus y línea de reporte de la Oficina en Haití.
- b. Este aumento de responsabilidades en Mesoamérica, el buen desempeño de la casi totalidad de las Oficinas en la sub-región, la importancia del volumen de operaciones, substantian la recomendación de redefinir el balance sobre la ubicación de Oficiales Técnicos en Santiago de Chile y en Panamá, respectivamente. FAO podría realizar claras ganancias transfiriendo Oficiales Técnicos desde Santiago a Panamá. Naturalmente, estas medidas podrían ser fortalecidas con la transferencia de Oficiales Técnicos desde Roma a Panamá. Esto añadiría apoyo sustantivo al programa subregional que más ha aumentado relativamente durante el periodo 2008-2012.
 - c. Se recomienda a FAO discontinuar la figura de Oficinas bajo la dirección de Oficiales Técnicos Asignados. Esta Evaluación no encontró ninguna ganancia en términos de efectividad y eficiencia de ese modelo. En cambio, se pudo comprobar el deterioro de los servicios técnicos provistos por los Oficiales Técnicos a cargo de Oficinas de País y la enorme sobrecarga de trabajo que la misma representa. Tampoco los Gobiernos de los países en esa situación parecieran valorar ese modelo. Esto se constató durante la visita a Guatemala, Guyana y Paraguay. Con respecto a Argentina se pudo discutir extensamente con el último OT asignado y con el Representante actual en Uruguay, que ha estado visitando el país regularmente.
 - d. Para algunas de las unidades de análisis que aparecen en la Tabla 4 en situación desventajosa, “las que durante el período 2008-12 permanecen igual, pero en una situación desfavorable, más las que empeoran su evaluación”, RLC debería considerar establecer sistemas de acreditación múltiple, con el fin de administrar los portafolios de dos o más países. El establecimiento de estos sistemas podría administrarse desde la Oficina Regional, desde alguna de las Oficinas Sub-regionales o desde alguna Oficina de País que presente ventaja comparativa y buenos indicadores de desempeño. Una medida de este tipo mejoraría los indicadores de eficiencia, al racionalizar la utilización de recursos administrativos. Tres grupos de países podrían ser alcanzados por esta recomendación: los países del Caribe; Costa Rica; Chile, Argentina y Uruguay, en Sudamérica. Naturalmente, la Alta Dirección exploraría con los Gobiernos involucrados la posibilidad que los mismos aporten financiación adicional, a fin de hacer sostenible una eventual presencia ampliada. Consideraciones específicas a nivel país y los contextos socio-económicos y políticos de ellos deben formar parte de la decisión.

174. El Programa de Campo debe ser administrado con criterios estrictos de efectividad y eficiencia. En la actualidad la información financiera disponible no favorece un seguimiento cercano de este programa. El seguimiento tampoco se realiza con criterios de manejo de portafolio.⁵⁶ Es imprescindible una contabilidad separada del Programa de Campo sin

⁵⁶ De manera simplificada, un portafolio es una colección de dos o más proyectos que son agrupados para garantizar un trabajo efectivo y eficiente que contribuya a conseguir los objetivos estratégicos de la organización. El manejo del portafolio implica la identificación, priorización, aprobación, gestión y control de proyectos para alcanzar los objetivos estratégicos. Es esencial para la toma de decisiones y para balancear riesgos y beneficios, y requiere la definición de variables e indicadores que permitan su evaluación.

desmedro del manejo integrado de portafolio. Los costos ocasionados por el mismo deben ser totalmente financiados dentro del mismo Programa. Los “subsidijs” que hoy se proveen desde el Programa Regular (“Consignaciones Netas”) deben discontinuarse.⁵⁷ Esta Evaluación recomienda a la Dirección Regional el establecimiento de un “Fondo de Reserva” con el objetivo de proporcionar sostenibilidad, un horizonte razonable de predictibilidad, posibilidades de innovación, y cobertura de riesgo de caídas temporales de financiación a la presencia en terreno. Para el diseño último de un Fondo de este tipo deberían considerarse alternativas y la experiencia acumulada por otras organizaciones multilaterales.

175. El manejo e información sobre el Apoyo Administrativo y Operacional (AAO/AOS) debe ser profundamente restructurado a la brevedad. Esta recomendación está dirigida tanto a la Sede en Roma como a la Dirección Regional. El AAO no corresponde conceptualmente al Programa Regular y, por lo tanto, no debe ser contabilizado al interior de éste. Es un típico resultado de las actividades dentro del Programa de Campo y allí debe enmarcarse. Los criterios y porcentajes que son apropiados por la Sede son poco claros y cuestionables del punto de efectividad y equidad dentro de la organización. Esta Evaluación recomienda que el AAO recogido como consecuencia de las operaciones de campo se distribuya en la siguiente proporción: a) 60% a la unidad que es responsable de la movilización del financiamiento; b) 20% a la Dirección Regional para América Latina y el Caribe; c) 20% para la Sede en Roma. Estos fondos deben ser contabilizados en forma clara y transparente, rápidamente asignados a intervalos regulares y bajo ningún concepto retenidos desde la Sede. Las rutinas que se han creado atentan seriamente contra los incentivos a movilizar recursos y, por ende, a mantener una presencia significativa en regiones como ALC, donde el Programa de Campo es de importancia central al futuro de las actividades. El AAO distribuido según los criterios de esta recomendación debería ser una semilla en la consolidación del Fondo de Reserva propuesto más arriba.

⁵⁷ Esto no hace referencia a la manera cómo se reportan el PR y el PC respectivamente a nivel corporativo, sino a la necesidad que las negociaciones de proyectos dentro del PC tomen en cuenta adecuadamente los costos de ejecución de los mismos, considerando todos los insumos necesarios y un margen adecuado para cubrir gastos de administración.

7 Definición de prioridades

7.1 Marco de Programación por País

176. Hasta 2005, la FAO carecía de un mecanismo de definición de las prioridades de Asistencia Técnica con los Gobiernos en un período de mediano plazo. En 2006, la FAO elaboró las “Líneas Guías para los Representantes de la FAO para la preparación del Marco nacional de prioridades a medio plazo”.⁵⁸ Con base en ello, toda Representación debía elaborar junto con el Gobierno nacional, un MNPMP en el cual se identificaban las prioridades FAO-Gobierno para un período de cuatro o cinco años. Sin embargo, no todas las Oficinas de País cumplieron con esta política. En la Región ALC, a finales de 2009, 24 países tenían un MNPMP.⁵⁹

177. A partir de 2010, los Marcos de Programación por País (MPP) fueron instaurados como el instrumento para determinar las áreas de prioridad de cooperación de la FAO con los países miembros y los Representantes de la FAO a nivel de país (FAO Rep) tienen la responsabilidad de liderar su elaboración. Asimismo, los FAO Rep tienen la autoridad para firmar el MPP con los gobiernos del respectivo país miembro, una vez que se obtiene aval del Subdirector General/Representante Regional (ADG/RR). Por su parte, los Oficiales Técnicos de las Oficinas Regional y Subregionales tienen responsabilidades de proveer apoyo técnico y de política durante el proceso de elaboración del MPP, así como brindar asesoría para buscar oportunidades de movilización de recursos.

178. La información corporativa más reciente sobre el número de MPPs en la Región ALC, según el último reporte corporativo del estado de los MPPs emitido en Octubre de 2013.⁶⁰ da cuenta de la existencia de 30 de 33 posibles MPPs en la región de América Latina y el Caribe. La evaluación encontró 25⁶¹ que estarían firmados por el Gobierno respectivo, de los cuales 14 fueron además avalados por el ADG/RR. Cinco MPPs⁶² no están avalados por ninguna instancia externa o interna a la FAO y son utilizados como documento de trabajo. Finalmente tres MPPs⁶³ se encuentran en proceso de elaboración. Se hace notar que durante la evaluación se detectaron discrepancias entre el estado real de los MPP en la región y la información registrada en las bases de datos corporativas de la FAO, principalmente entre la Oficina de Apoyo a la Descentralización (OSD), y RLC.⁶⁴

179. La institucionalización del MPP como el marco que brinda formalidad a la operación de FAO, en especial ante posibles cambios en el contexto institucional del país, es un área de mejora institucional que debe ser reconocida y priorizada.

⁵⁸ MNPMP o NMTPF en inglés

⁵⁹ Strategic evaluation of FAO Country Programming, July 2010, OED.

⁶⁰ Ver OSD, Estado de la Formulación de los MPP, actualizado al 31 de Octubre de 2013.

⁶¹ Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

⁶² Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, St Vincent & Grenadines and Surinam.

⁶³ Ecuador, Honduras, y México.

⁶⁴ Estas cifras han ido cambiando a lo largo del trabajo de evaluación. RLC informa que a fin de enero de 2014 existen 32 MPPs de 33 posibles, que 26 están firmados por el Gobierno respectivo, de los cuales 16 fueron avalados por el AGD/RR. Dos MPPs se encuentran en proceso de elaboración. El MPP de Ecuador pasó de estar en proceso de elaboración a estar firmado por el Gobierno.

180. La evaluación realizó una revisión documental de los MPP formulados en la región, utilizando para ello un instrumento que se presenta en el Anexo 20. De forma complementaria a la valoración de escritorio, se analizó a profundidad la calidad y también el proceso de elaboración de los MPPs en aquellos países que se visitaron durante el trabajo de campo.

181. Del análisis documental se desprende que los MPPs son buenos instrumentos de definición de prioridades. La mayoría tienen un buen nivel de cumplimiento con los elementos requeridos en las Guías para la Elaboración de los MPPs, en particular con respecto a la definición de prioridades de forma multisectorial, el alineamiento con las prioridades regionales y globales, así como la disponibilidad de matrices exigidas. No obstante lo anterior, los MPPs tienen importantes áreas de mejora, en especial en los elementos requeridos para una adecuada implementación como por ejemplo: marcos sólidos para su monitoreo y manejo de un portafolio de iniciativas requeridas para atender a las prioridades. Asimismo, la incorporación de los temas de género constituye un área de mejora generalizada en los MPP revisados (ver Anexo 21).

182. La evaluación analizó a profundidad los MPP en los países visitados,⁶⁵ de lo que se desprenden las siguientes consideraciones sobre sus fortalezas y áreas de mejora:

- a. Se ratificó que los MPPs son instrumentos adecuados para la definición de prioridades de asistencia técnica de la FAO con los países miembros. En dichos documentos se encontró una definición de áreas de prioridad en distintos sectores relacionados con el mandato de la FAO, basada en análisis de las situaciones que se deben enfrentar para el desarrollo de los respectivos países, y tomando en cuenta las ventajas comparativas que tiene FAO. Las contrapartes gubernamentales con las que la FAO formuló los MPPs tienen una alta valoración del instrumento como mecanismo para negociar las áreas de colaboración.
- b. Los MPPs se encuentran alineados a las prioridades regionales, existiendo casos como los de Bolivia y Guatemala en los cuales dichas prioridades regionales brindaron un marco para una mayor focalización a nivel de país.
- c. Los MPPs cuentan con un marco de objetivos adecuado, en el cual se definen resultados esperados, y productos y servicios planeados alineados con las áreas de prioridad definidas. Sin embargo, se corroboró que, en muchos de los casos, el planteamiento de resultados es muy ambicioso.
- d. Existen deficiencias en la definición de indicadores, metas y líneas de base, las cuales son más evidentes a nivel de resultados esperados. Ello conlleva a que aún no se cuente con marcos de monitoreo adecuados para la medición y reporte del progreso en la consecución de los MPPs. Es importante resaltar una buena práctica que se observó en Guayana donde la FAO instrumentó un seminario de rendición de cuentas con diversos actores nacionales que sirve no solo para ajustar los MPPs y definir planes de trabajo, sino también para reportar avances. Esto es muy bien recibido y valorado por el Gobierno, asegurando apropiación por parte de los actores nacionales. En Bolivia, Guatemala y Nicaragua se han establecido funciones de seguimiento ad hoc que aún son incipientes.

⁶⁵ Ello representa 10 de 25 MPPs firmados por los gobiernos. El análisis está también contenido en el Anexo 21. De acuerdo a RLC, a fin de enero de 2014, 10 de 26 MPPs están firmados por los gobiernos.

- e. Los MPPs son instrumentos idóneos para coadyuvar en la función de movilización de recursos, pero éstos requieren de un reforzamiento en las capacidades de las oficinas descentralizadas en las funciones de concreción de alianzas y movilización de recursos.
- f. Un área adicional de mejora es la programación anual del trabajo derivado de las áreas prioritarias identificadas. La evaluación entiende que éste es un segundo paso posterior a la priorización.
- g. Los MPPs no cuentan con un manejo de portafolio de la FAO en el respectivo país, es decir, manejar el conjunto de proyectos a fin de que contribuyan a la consecución de los resultados esperados en los MPPs. En cada MPP se encontraron ideas o listados de proyectos en ejecución en relación a los temas de prioridad. El reto de la FAO debería ser dejar de manejar dichos proyectos de forma individual y transitar hacia un manejo que identifique claramente y considere: sinergias, indicadores comunes, y actividades complementarias entre los proyectos.

183. Por otra parte, se identificó que el proceso de formulación de los MPPs en los países empoderó a los Representantes de la FAO a nivel de país, reafirmando su rol como principales tomadores de decisiones de la Organización. Durante las entrevistas efectuadas se percibió que los MPPs brindan los contextos necesarios para que los Representantes de la FAO puedan orientar y direccionar el trabajo de asistencia técnica que proviene de distintas instancias de la FAO, tanto en la Sede como a nivel descentralizado. El reto que la evaluación identificó es la real institucionalización de los MPPs como el único y principal mecanismo de determinación de la pertinencia del trabajo de la FAO, tanto de la Sede como de todos los niveles de las oficinas descentralizadas, en el país.

184. En general, la evaluación encontró que la formulación de los MPPs se llevó a cabo de forma consultiva, permitiendo consolidar la cercanía de FAO con las necesidades de los gobiernos de países miembros. Se constató también diferentes niveles de involucramiento y participación de las contrapartes gubernamentales en el ejercicio de priorización. En algunos casos, como Bolivia, Guatemala, Guyana y Nicaragua, los gobiernos expresaron satisfacción con el proceso consultivo y la flexibilidad de FAO para adecuar su marco de programación a los planes y estrategias nacionales.

185. El proceso consultivo para la priorización se llevó a cabo principalmente con las contrapartes históricas de la FAO: los Ministerios de Agricultura. La evaluación encontró un buen grado de apropiación del instrumento y de las áreas de prioridad identificadas en él. En Bolivia, Guatemala, Guyana, Nicaragua y Uruguay se constató que la FAO logró una participación activa de Cancillerías y otras instancias del gobierno, como por ejemplo: Ministerios de Planificación, Economía Familiar, Educación, Salud y Recursos Naturales; y en el caso de Uruguay con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. La relación de FAO con Ministerios de Finanzas/Hacienda, actores relevantes para la definición de prioridades en los países de América Latina y el Caribe, es inexistente. Todo lo anterior ratifica el reto que tiene la Organización de trascender hacia distintas instancias de gobierno para tener una priorización que sea acorde a su mandato.

186. Desafortunadamente, la relación de FAO con Ministerios de Finanzas/Hacienda, actores relevantes para la definición de prioridades en los países de América Latina y el Caribe, es inexistente. Todo lo anterior ratifica el reto que tiene la Organización de trascender hacia distintas instancias de gobierno para tener una priorización que sea acorde a su mandato. No obstante lo anterior, se requiere fortalecer la interlocución de la FAO con otras contrapartes gubernamentales. En un contexto institucional como el de América Latina y el

Caribe la negociación de prioridades con Ministerios de Agricultura implica enfrentar limitaciones considerables, en especial para Organizaciones como la FAO cuyo ámbito de actuación excede las competencias de dichos Ministerios

187. El conocimiento del MPP por parte de las agencias del sistema de Naciones Unidas (ONU), así como la participación de éstas en la formulación de dichos documentos, fue diverso. Existen países como Antigua y Barbuda, Barbados, México, Nicaragua, y Paraguay donde no existe indicio de participación ni de conocimiento de los MPPs por parte de las agencias de ONU. Por otra parte, en países como Bolivia, Guatemala, Guyana y Uruguay las agencias de Naciones Unidas expresaron tener conocimiento del contenido.

188. La evaluación encontró una percepción generalizada en las Oficinas de País sobre una muy limitada participación y contribución con insumos técnicos provenientes de los Oficiales Técnicos de RLC y de las dos Oficinas Subregionales. Esta percepción también es confirmada a nivel de los OT. La limitada participación se explica por una combinación de factores como la rapidez del proceso de formulación de los MPPs y la carga de trabajo en sus actividades de asistencia técnica. La evaluación constató en los países visitados que el apoyo brindado de instancias regionales y subregionales se acota al nombramiento de los oficiales de política como puntos focales regionales quienes proveyeron orientación y apoyo metodológico durante el proceso de formulación. Es opinión de la evaluación que el proceso de formulación de los MPPs se beneficiaría si se establecieran mecanismos y sistemas que permitieran transparentar las contribuciones de los OT, lo que contribuiría a aumentar el volumen, frecuencia y calidad de las mismas.

7.2 Definición de prioridades y la asignación de recursos de FAO

7.2.1 Los recursos del Programa Regular de la FAO

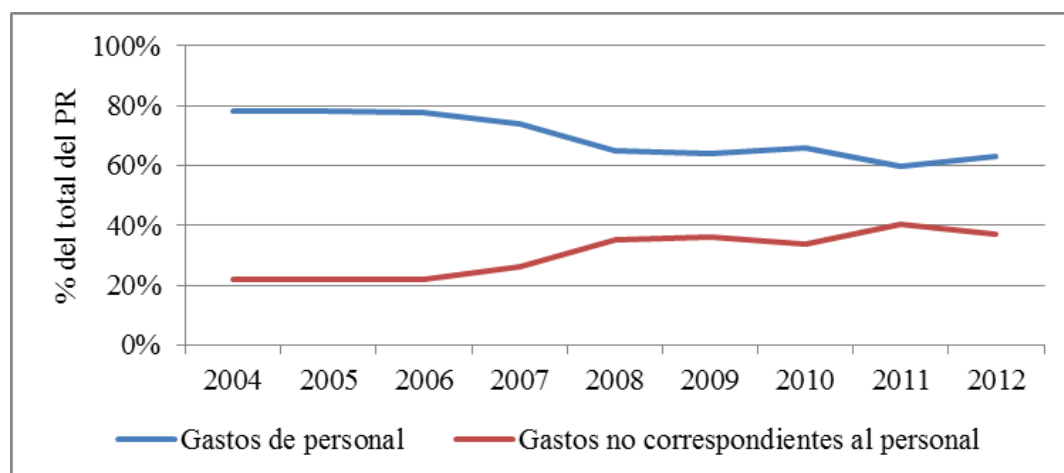
189. La evaluación analizó la distribución de los recursos ejecutados por las oficinas descentralizadas de la FAO en la Región ALC, a fin de detectar la existencia de criterios de priorización en la asignación de recursos en el período 2004-2012. FAO cuenta con recursos propios denominados del Programa Regular que se asignan en parte al financiamiento del programa de trabajo de las oficinas regionales, sub regionales y de país. Otra parte de estos recursos es asignada a los proyectos del Programa de Cooperación Técnica (PCT) que son el principal instrumento bajo el control total de la Organización para brindar atención a las solicitudes de asistencia técnica de los países miembros.

190. A partir de 2010 las Oficinas Regionales de la FAO adquirieron responsabilidad de manejar los recursos del Programa Regular que deben cubrir gastos no correspondientes al personal.⁶⁶ En particular se creó al interior de RLC la instancia denominada Red de Representantes de la FAO, Red FAO (FAOR Network, en inglés), que desde 2010 orienta a las representaciones en la planeación y utilización de los recursos destinados a cubrir gastos no correspondientes al personal.

⁶⁶ También denominados “non staff resources” en el vocabulario del día a día administrativo en la FAO, los cuales incluyen las siguientes categorías de gasto: 5013 Consultores, 5014 Contratos, 5020 Trabajo localmente contratado, 5021 Viajes, 5023 Formación, 5024 y 5025 adquisiciones, 5026 Gastos por atenciones sociales, 5027 servicios de apoyo técnico, 5028-5040-5050 gastos generales de funcionamiento, 5029 gastos de apoyo

191. En el período de evaluación, los recursos que no corresponden a gastos de personal representan un tercio del total de recursos del programa regular que obtuvieron las oficinas descentralizadas; el resto se destina al pago de salarios de personal (Ver a Figura 15y Anexo 22). La asignación del Programa Regular de las oficinas descentralizadas está fuertemente influenciada por el tamaño de la oficina en términos de su personal activo.

Figura 15. Ejecución del Programa Regular (PR), por tipo de gasto y en porcentaje del total del PR



Fuente: Equipo de Evaluación

192. De las entrevistas realizadas se obtiene que la asignación de los recursos del Programa Regular sigue un comportamiento inercial, basado en asignaciones históricas. Es decir, no se encontró ningún criterio para determinar la asignación correspondiente a cada oficina descentralizada que no sean: i) el tamaño de los gastos de personal y ii) los requerimientos de años pasados necesarios para cubrir los gastos que no corresponden a personal. Esto fue así previo y posteriormente a la medida de descentralización adoptada en 2010.

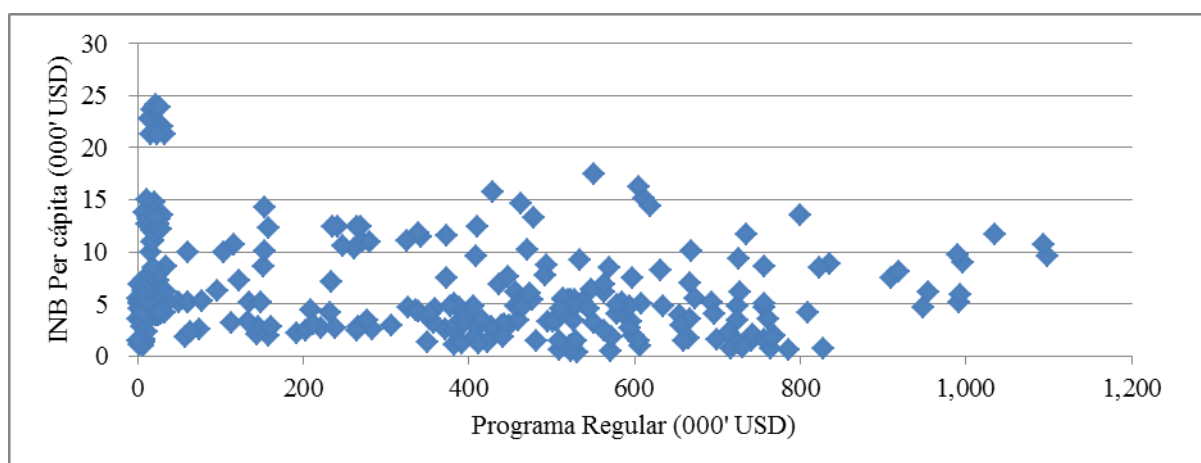
193. Ante la ausencia de criterios de asignación de recursos, la evaluación asumió tres criterios socio económicos que se consideraron como pertinentes respecto del mandato de la FAO: i) Ingreso Nacional Bruto per cápita (metodología Atlas); ii) prevalencia de sub nutrición o hambre crónica medida por FAO; y iii) extrema pobreza de los países medida por el Banco Mundial con una línea de pobreza de USD 1.25 diarios. Para profundizar el análisis se analizó la correlación entre dichos criterios socio-económicos y los recursos del programa regular de las 33 unidades de análisis a lo largo del período 2004-2012.⁶⁷

194. El análisis indica que no existe correlación entre los recursos del programa regular y los criterios antes indicados (ver figuras 16, 17 y 18).⁶⁸

⁶⁷ Se excluyeron las oficinas Regional y Sub regionales de este análisis.

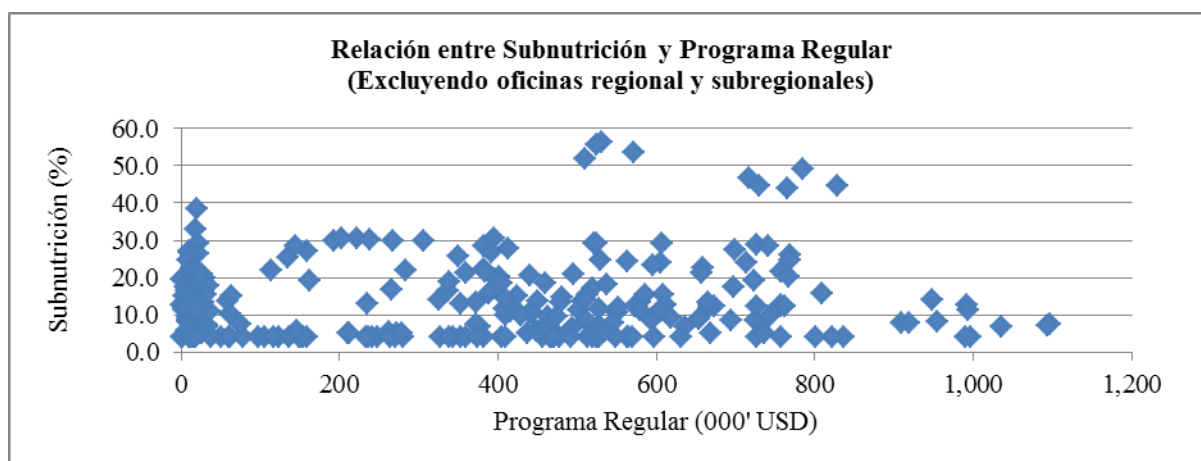
⁶⁸ Los coeficientes de correlación entre los recursos del programa regular y los criterios adoptados son: -0.2 con respecto de ingreso per cápita; 0.1 con respecto de sub nutrición; y 0.04 con respecto de pobreza.

Figura 16. Relación entre Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita y asignación del Programa Regular, excluyendo oficinas regional y subregionales



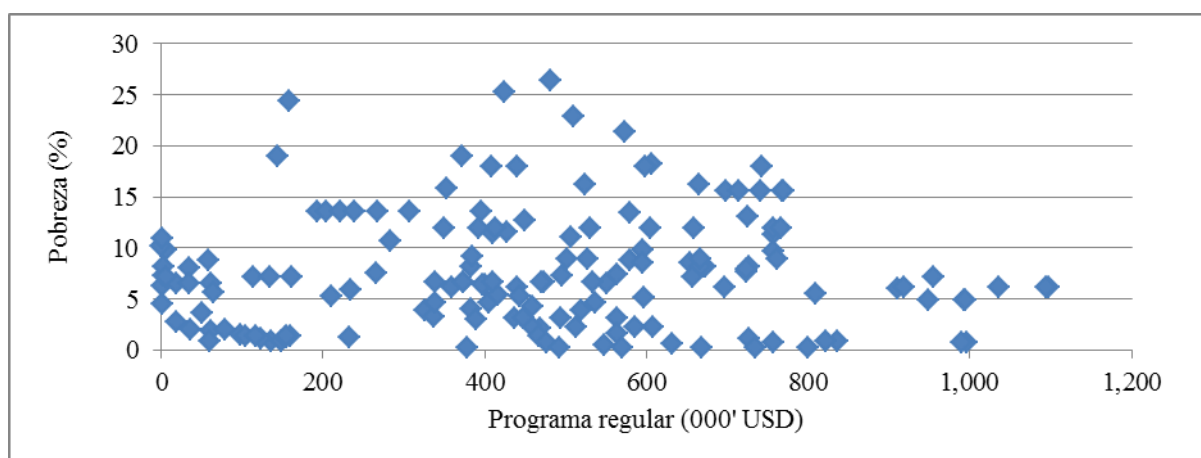
Fuente: Equipo de Evaluación

Figura 17. Relación entre Subnutrición y asignación del Programa Regular, excluyendo oficinas regional y subregionales



Fuente: Equipo de Evaluación

Figura 18. Relación entre Pobreza y asignación del Programa Regular, excluyendo oficinas regional y subregionales



Fuente: Equipo de Evaluación

7.2.2 *Análisis del PCT*

195. También en 2010 se implementó la descentralización de los PCTs estableciendo que la asignación regional de los PCTs quedara bajo la autoridad del ADG/RR de cada región. Es decir, RLC adquirió total responsabilidad sobre la asignación a la región ALC de los recursos de los PCTs. Los Órganos Directores de la Organización establecieron que en los bienios 2010-2011 y 2012-2013, la Región ACL debe recibir el 18% del monto total del PCT asignado a las regiones, excluyendo emergencias.⁶⁹

196. Por otra parte, de las entrevistas surge que la asignación de los recursos del PCT siguió la priorización establecida en el Manual⁷⁰. En dicho documento se establece que “*Cada cuatro años, durante los debates sobre el Plan a plazo medio, los órganos rectores deciden la cuota de la asignación del PCT a disposición de cada región. La decisión se basa en los aspectos siguientes: i) el número de países (en particular países menos adelantados) en una región; ii) la necesidad de asignar una cantidad mínima de recursos a todos los países que tienen derecho; iii) la utilización efectiva de la asignación regional en los dos bienios anteriores; y iv) cualquier otra consideración que puedan decidir los órganos rectores*”.

197. Desde 2010, RLC tiene autoridad delegada para la gestión de dichos recursos y su distribución entre las distintas oficinas descentralizadas en la región. Durante las entrevistas realizadas el equipo de evaluación indagó con qué criterios se distribuyen dichas asignaciones. La respuesta obtenida fue que la distribución de dichos recursos entre las distintas unidades de análisis ha seguido las indicaciones del manual del PCT.⁷¹

198. Durante las visitas en las oficinas a nivel de país, la evaluación encontró fuertes reclamos sobre una gestión poco transparente de la asignación regional de los PCTs entre las oficinas descentralizadas a nivel de país y sub regional. Distintos actores manifestaron que los criterios de asignación no son claros, y que existen serias complicaciones en el proceso de aprobación de los PCTs. Existe una percepción de que RLC se estaría beneficiando de la ambigüedad en cómo se distribuyen los recursos de la asignación regional del PCT.

199. Los distintos actores involucrados en la autorización de los recursos del PCT a nivel de RLC señalaron la existencia de criterios que se expresan en la lista de países de atención especial incluida en el Anexo 1 del Manual de los PCTs. La lista incluye a 20 países de América Latina y el Caribe que son considerados de especial atención. Los países incluidos tienen diversos niveles de ingresos y de sub nutrición (ver la Tabla 4 y Anexo 23). Llama la atención la inclusión en dicha lista de todos los países de la subregión del Caribe. Solamente se incluyen dos países centro americanos y dos sudamericanos. Con excepción de Haití, los países del Caribe incluidos en la lista son de ingreso medio elevado. La evaluación nota la exclusión de Guatemala de esta lista, país de ingreso medio bajo que cuenta con uno de los mayores grados de sub nutrición de la región.

⁶⁹ Para los bienios 2010-11 y 2012-13, los órganos rectores han decidido que la asignación del PCT para proyectos nacionales, subregionales y regionales que no son de emergencia se utilizará de forma indicativa por los países de las regiones como sigue: África: 40 %; Asia y el Pacífico: 24 %; América Latina y el Caribe: 18 %; Europa y Asia Central: 10 %; y Cercano Oriente: 8 %, PMP 2010-2014, C2009/15.

⁷⁰ Manual del PCT disponible en www.fao.org/tc/tcp/docs/TCP%20Manual%20Spanish%20Final.doc.

⁷¹ Ver funciones y responsabilidades del Representante Regional en el Manual del PCT, pág. 11.

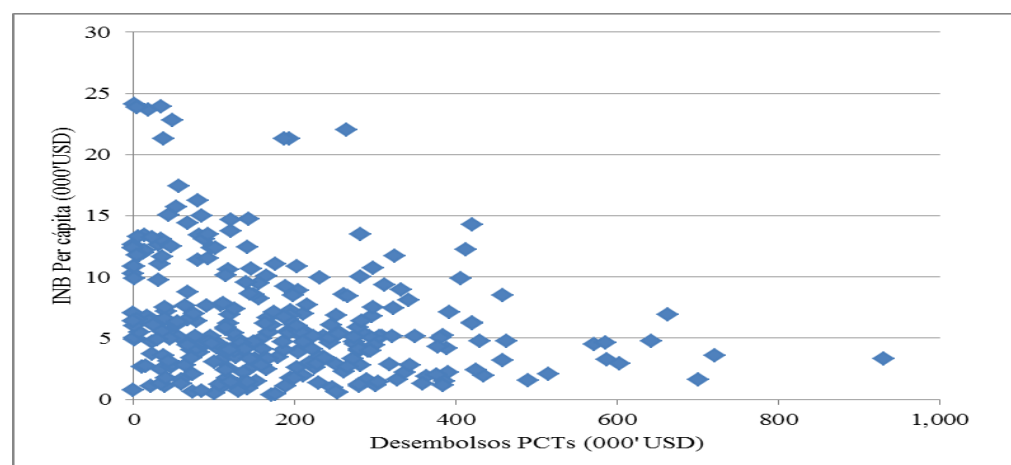
Tabla 4. Niveles de ingreso y subnutrición de los países de atención especial según el manual del PCT

País	Nivel de Ingreso	Subnutrición (% personas subnutridas)
Antigua and Barbuda	Ingreso Alto	26
Bahamas	Ingreso Alto	7
Barbados	Ingreso Alto	5
Belize	Ingreso medio alto	7
Bolivia	Ingreso medio bajo	28
Cuba	Ingreso medio alto	< 5
Dominica	Ingreso medio alto	< 5
Dominican Republic	Ingreso medio alto	17
Grenada	Ingreso medio alto	23
Guyana	Ingreso medio bajo	8
Haiti	Ingreso Bajo	50
Honduras	Ingreso medio bajo	12
Jamaica	Ingreso medio alto	8
Nicaragua	Ingreso medio bajo	25
Paraguay	Ingreso medio bajo	16
Saint Kitts & Nevis	Ingreso alto	18
Saint Lucia	Ingreso medio alto	13
St Vincent & Grenadines	Ingreso medio alto	< 5
Suriname	Ingreso medio alto	14

Fuente: Manual del PCT, categorización por ingresos del Banco Mundial, e indicador de Subnutrición de FAO

200. Para profundizar el análisis la evaluación realizó un análisis de correlación entre los recursos del PCT de las 33 unidades de análisis⁷² y los tres criterios socio-económicos que la evaluación asumió como pertinentes respecto del mandato de la Organización. No se encontró indicio alguno de correlación entre las observaciones obtenidas para todo el período 2004-2012⁷³ (ver Figura 19, 20 y 21).

Figura 19. Relación entre INB Per cápita (USD) y PCT, excluyendo oficinas regional y subregionales

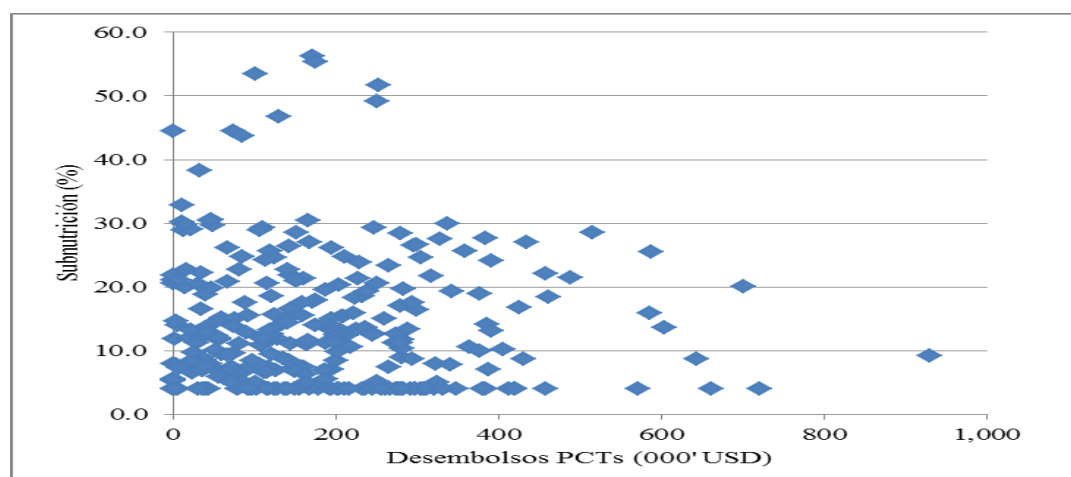


Fuente: Equipo de Evaluación

⁷² Excluyendo Oficinas Regional y Sub regionales.

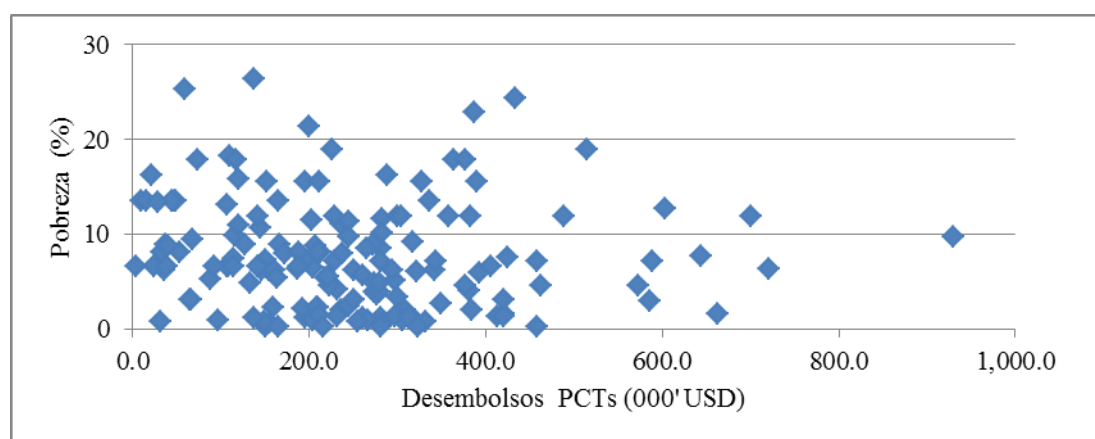
⁷³ Los coeficientes calculados son: -0.25 con respecto de ingreso per cápita; -0.03 con respecto de sub nutrición; y -0.08 con respecto de pobreza.

Figura 20. Relación entre Subnutrición y PCT, excluyendo oficinas regional y subregionales



Fuente: Equipo de Evaluación

Figura 21. Relación entre Pobreza y PCT, excluyendo oficinas regional y subregionales



Fuente: Equipo de Evaluación

201. En el Anexo 24 se presenta información sobre los desembolsos de los PCTs para cada una de las 36 unidades de análisis. En el período 2004-2012 se observa que las Oficinas de País obtuvieron individualmente entre 1% y 5% de los recursos ejecutados en PCTs; pero la mayoría (27 unidades de análisis) obtuvieron entre 1% y 3%. Lo mismo ocurre en el período 2010-2012 en que las oficinas de país obtuvieron entre 0.2% y 7%, pero donde la mayoría (25 unidades de análisis) obtuvieron entre 1% y 3% nuevamente. También se observa que RLC tuvo el 17% de la asignación regional de PCTs entre 2004 y 2012, y el 13% entre 2010 y 2012. Esta proporción está muy por encima de cualquier otra unidad de análisis. De igual forma, la evaluación analizó la proporción de recursos obtenidos por los países de atención prioritaria definidos por el manual del PCT. Este subgrupo obtuvo el 37.5% de la asignación de PCTs entre 2004 y 2012 y 42.4% entre 2010 y 2012.

202. Se refuerza así el hallazgo de ausencia de criterios claros de asignación de los recursos del PCT. Los criterios de distribución de los PCT no son adecuados para una correcta priorización, sino que conllevan a una dispersión de los recursos. También refuerza la percepción obtenida a nivel de oficinas de país y subregionales de que RLC se habría favorecido de la forma de asignación de recursos de los PCTs. Es opinión de esta evaluación que los criterios establecidos en el Manual distan de ser adecuados para la priorización y dispersan los recursos de la asignación regional de PCTs.

7.3 Definición de prioridades regionales y el rol de la Conferencia Regional

203. En el año 2010 se establecieron medidas para realizar una adecuada definición de prioridades regionales. Por una parte, las Conferencias Regionales pasaron a ser Órganos Rectores plenos de la FAO y un espacio para la discusión y definición de prioridades regionales. RLC, en su condición de oficina regional, también adquirió responsabilidad de brindar apoyo logístico y técnico en su condición de Secretaría de la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (LARC). Asimismo, en dicho año RLC obtuvo autoridad y responsabilidad para liderar la respuesta a las prioridades definidas en la LARC, y asumió autoridad sobre los oficiales técnicos regionales y sobre la coordinación de la red de oficinas descentralizadas en América Latina y el Caribe.

204. En las dos últimas LARC (31ª y 32ª) se identificaron y ratificaron las siguientes áreas prioritarias:

- Seguridad alimentaria y nutricional,
- Cambio climático y sostenibilidad ambiental
- Agricultura familiar
- Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos

205. También se definieron tres ejes transversales, a saber: género, juventud rural y pueblos originarios.

206. La evaluación notó que la definición de las áreas de prioridad regionales para la 31ª y 32ª LARC siguió un proceso de identificación de las mismas a nivel subregional, del cual no se desprenden diferencias o particularidades significativas. De hecho en la última LARC las consultas regionales solamente señalan cuáles de las áreas deben enfatizarse en su atención en cada subregión.

207. La evaluación encontró tres documentos de definición de marcos estratégicos elaborados para consideración de la 32ª LARC y correspondientes a las subregiones de Centro América, el Caribe y Sudamérica. Dichos documentos son de buena calidad puesto que contienen una identificación de prioridades con base en un análisis de los desafíos sustentados en información. Estos contienen también un análisis de prioridades subregionales. La evaluación considera que el ejercicio de establecer prioridades a nivel sub regional implica un alto costo de oportunidad en términos del tiempo y esfuerzo que exige del personal técnico de las oficinas regional y subregional, desviándolos de sus actividades de asistencia técnica. Al mismo tiempo la evaluación considera que existen serias limitantes para la instrumentación de prioridades subregionales en tanto que éstas no son acompañadas con asignación de recursos, por lo cual su definición no tiene seguimiento.

208. Entre 2011 y 2012 se consolidó un *modus operandi* para la priorización a nivel regional a partir de la elaboración de un documento de análisis⁷⁴ que surge de una combinación de los elementos que proporcionan las consultas subregionales y las recomendaciones de las Comisiones Técnicas Regionales. Dichas Comisiones son Órganos Estatutarios y tienen un rol asesor de la Conferencia Regional en asuntos relacionados a tres sectores que históricamente FAO atiende: ganadería, bosques, pesca y acuicultura. La evaluación encontró que tres Comisiones proveyeron elementos útiles para la priorización

⁷⁴ LARC/12/5 “Áreas de acción prioritarias para América Latina y El Caribe para el Medio Término (2014-2017), teniendo en cuenta el resumen de las recomendaciones de las comisiones técnicas regionales”

regional: Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (COFLAC); Comisión de Desarrollo Ganadero para América Latina y el Caribe (CODEGALAC); y Comisión de Pesca Continental y Acuicultura de América Latina y el Caribe (COPESCAALC).

209. RLC utilizó las áreas de prioridad regional para establecer cinco resultados esperados.⁷⁵ Estos fueron aprobados en la 32ª LARC como parte del Plan de trabajo y presupuesto (PTP) para la región 2012/13 y son:

- a) El fortalecimiento de las capacidades de gobiernos, parlamentos y sociedad civil para el desarrollo de legislación, políticas públicas e instituciones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- b) El manejo sostenible de los recursos naturales en los países de la región y el fortalecimiento de capacidades nacionales y regionales para enfrentar desafíos ambientales emergentes, principalmente el cambio climático global.
- c) Marcos institucionales y capacidades fortalecidas para la Agricultura Familiar en los países de la Región.
- d) El mejoramiento del estatus sanitario de los países y de los programas regionales de control y erradicación de plagas y enfermedades y de inocuidad de los alimentos.
- e) La consolidación de la reforma y descentralización de la FAO en la Región y una creciente inclusión de la equidad de género en los proyectos y acciones de la Organización.

210. Las prioridades regionales definidas en las dos últimas LARC han significado un referente del trabajo de las oficinas descentralizadas en la región y sirvieron para la estructuración de RLC. En dicha oficina se definieron cuatro grupos de trabajo prioritarios para atender las áreas de prioridad regional definidas y el trabajo de dicho personal ha sido orientado por el foco de atención de cada área prioritaria. Aun cuando se nombraron puntos focales en las oficinas subregionales, la estructuración de los grupos de trabajo por área prioritaria no logró una real inclusión y apropiación del personal de las oficinas subregionales y las de país. Oficiales técnicos al nivel subregional hicieron notar que uno de los factores que pudo contribuir a ello es que los líderes de los grupos prioritarios se encontraban exclusivamente en RLC.

211. Las cuatro áreas de prioridad regional establecidas por las LARC desde 2010 están bien alineadas con el marco estratégico de la FAO 2010-2019. El proceso de alineamiento con el Marco estratégico revisado 2010-2019 aún está en proceso de realización. Durante las entrevistas distintos actores internos en la FAO, a nivel regional y subregional, han presentado explicaciones de cómo las áreas prioritarias son compatibles con los nuevos Objetivos Estratégicos (OE). De ello se infiere, de manera simplificada, las relaciones indicadas en la tabla 5.

⁷⁵ Ver Actividades de la FAO en la región en 2010-11 y Programa de Trabajo y Presupuesto 2012-13 en <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md238s.pdf>

Tabla 5. Relación principal entre prioridades regionales ALC y Objetivos Estratégicos revisados de la FAO

1. Seguridad alimentaria y nutricional	→ OE 1 Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la nutrición
2. Cambio climático y sostenibilidad ambiental	→ OE 5 Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las catástrofes
3. Agricultura familiar	→ OE 3 Reducir la pobreza rural
4. Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos	→ OE 2 <u>Hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles</u> → OE 4 <u>Fomentar sistemas agrícolas y alimentarios integradores y eficientes</u>

Fuente: Equipo de evaluación

212. Este alineamiento no tiene aún un sustento analítico que establezca cómo las áreas prioritarias se relacionan conceptualmente y contribuyen a la consecución de los nuevos OE. Más aún, no existe actualmente un análisis de cómo los retos de la región que fueron identificados anteriormente en las LARC se expresan en los ámbitos de resultados delineados por los OE. Esta evaluación considera que dicho ejercicio es necesario y urgente, y que además debe estar basado en un análisis sólido de los retos que surgen para FAO en la región de América Latina y el Caribe al abordar los temas planteados en los nuevos OE del nivel global.

213. Actualmente, la estructuración de RLC en grupos de trabajo prioritarios por cada una de las prioridades regionales pareciera haber sido reemplazada por la organización de puntos focales de los nuevos OE a nivel regional y subregional. La evaluación identificó que existió una transición casi inercial de los grupos de trabajo por área prioritaria regional a los puntos focales y grupos de personal trabajando para cada OE. Ello implica que el trabajo realizado bajo las áreas prioritarias se continúe llevando a cabo, ahora bajo el nombre de alguno de los OE. Más aún, la definición de puntos focales y grupos de trabajo por OE es el resultado de la afinidad de los oficiales técnicos con los nuevos temas planteados, y no así la conformación de grupos de trabajo basados en un análisis de los retos que implica abordar los nuevos temas planteados por el Marco estratégico global de la FAO en América Latina y el Caribe.

7.4 Conclusiones

214. La instauración de los MPPs como instrumento de definición de prioridades fue una medida acertada desde el punto de vista de la descentralización de la FAO. Los MPPs se han establecido como instrumentos idóneos para la identificación participativa y negociación de las prioridades al nivel más cercano de los países miembros. La formulación de los MPPs en América Latina y el Caribe ha generado como efecto positivo un reforzamiento del rol del Representante de la FAO a nivel de país como el principal tomador de decisiones de la Organización. Dicho rol debe institucionalizarse, a fin de consolidar el MPP como el instrumento central de definición de prioridades. Con todo lo anterior, la decisión de implementar los MPPs ha reforzado el principio de subsidiariedad y por lo tanto favorecido la descentralización de la FAO.

215. El carácter participativo y flexible del proceso de formulación de los MPPs es altamente valorado por las contrapartes gubernamentales. Al mismo tiempo, se han levantado expectativas en los gobiernos de conocer cuáles son los avances que se estarían logrando en cada país. Estas deben ser satisfechas dando seguimiento y reportando, al menos a aquellas instancias que activamente participaron de la elaboración de los MPPs.

216. Los documentos de los MPPs elaborados hasta el momento, son generalmente de buena calidad y cumplen satisfactoriamente los requisitos establecidos en las guías de elaboración de los MPP. Sin embargo, existen áreas de mejora relacionadas con el establecimiento de marcos de monitoreo adecuados; programas de trabajo anuales que permitan la estimación de recursos requeridos anualmente para cada resultado esperado; el establecimiento y posterior uso de enfoques de manejo de portafolio; y la inclusión de temas de género.

217. Los roles definidos para la formulación de los MPPs son generales y ambiguos. Ello llevó a distintos niveles de involucramiento de los responsables de la elaboración de los MPPs en la región. Sin duda, los actores más activos fueron los Representantes de la FAO a nivel de país, quienes en muchos de los casos se apoyaron en consultores nacionales para la formulación de los MPP con orientación metodológica que provino de RLC. Al mismo tiempo, enfrentaron un limitado apoyo y asesoría técnica de los Oficiales Técnicos que FAO tiene en sus equipos multidisciplinarios regionales y sub regionales.

218. Respecto de la asignación de recursos del programa regular de la FAO en función de prioridades, la evaluación concluye que no existen criterios claros para su asignación. Los criterios para la asignación de los recursos del programa regular son inerciales y siguen principalmente el tamaño de las oficinas en cuanto a su personal.

219. Los criterios que rigen la distribución de la asignación regional de los recursos del PCT son inadecuados y conllevan a una dispersión de los recursos entre oficinas de país y a una concentración a nivel regional. Esta falta de criterios claros y adecuados para la distribución de recursos del PCT está afectando el relacionamiento entre los distintos niveles de las oficinas descentralizadas en América Latina y el Caribe. Dicho vacío, aunado a un contexto en que las oficinas de países están enfrentando una mayor dependencia de los PCTs para paliar la disminución de recursos extrapresupuestarios provenientes de países donantes bilaterales, propicia que exista una mayor competencia por los recursos escasos en un ambiente de poca claridad respecto de las reglas del juego. Ello conlleva a su vez al relacionamiento informal entre actores involucrados en el proceso de aprobación de los PCT, los cuales operan con reglas que no son transparentes. Lo anterior no coadyuva a un adecuado funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas.

220. La Evaluación contrastó las asignaciones del período 2004-12 con el Ingreso Nacional Bruto per cápita (metodología Atlas), la tasa de pobreza extrema, y la tasa de desnutrición sin encontrar vestigios de influencia de las mismas en las asignaciones. Estos indicadores podrían proporcionar un marco de referencia adecuado para que en el futuro se establezcan criterios claros, en especial en el caso de los recursos del PCT. Esto incluiría también las asignaciones para intervenciones regionales.

221. En relación a la definición de prioridades a nivel regional la evaluación concluye que las decisiones tomadas en 2010 por la LARC como un Órgano Rector de la FAO a nivel regional, así como la delegación de autoridad a RLC para priorizar a nivel regional, fueron

acertadas en el proceso de descentralización de la FAO. Dichas decisiones han empoderado a RLC para la definición de áreas de prioridad regional que han sido aprobadas y ratificadas en las dos últimas conferencias regionales. Dichas prioridades no solo han dado un marco adecuado para el trabajo de las oficinas descentralizadas en América Latina y el Caribe, sino que también derivaron en una estructuración interna de RLC para dar atención a dichas prioridades.

222. El ejercicio de definición de prioridades regionales da cuenta de la consolidación de LARC como espacio adecuado de consulta, discusión y de definición de temas que son prioritarios de atender en la región. También da cuenta de un proceso que puede derivar en prioridades y resultados alineados con el marco global de FAO 2010-19 que sirvan como referencia para la elaboración de prioridades a nivel de país en los MPPs. En particular se identificó la necesidad de establecer y esclarecer los mecanismos de relacionamiento entre los distintos niveles de priorización y planeación.

223. La evaluación concluye también que, ante la inexistencia de orientaciones claras de alineación de los niveles de planeación, los cambios en el Marco estratégico global de la FAO y la definición de las guías para su implementación irrumpieron con el proceso que se estaba desarrollando a nivel regional. Es indudable que la FAO debe tomar este Marco Estratégico revisado y mirar hacia el futuro para trabajar en su apropiación tanto al interior de la Organización como con los países miembros en América Latina y el Caribe. Ello implica reconocer y brindar los espacios para la participación de actores a nivel de las oficinas descentralizadas, con reglas claras de relacionamiento que respeten los principios de subsidiariedad que se reforzaron con las decisiones tomadas en 2010.

224. En relación a la labor de Secretaria de la LARC se concluye que RLC llevó a cabo un trabajo de apoyo adecuado, pero que existen áreas de mejora en las reglas corporativas que rigen dicha labor. Su atención podría tener impactos positivos sobre el resultado de la LARC. Se resalta de forma particular la necesidad de revisar aquellos aspectos que limitan la autonomía de RLC en la labor de apoyo y de provisión de insumos técnicos a la LARC. Asimismo, se subraya la importancia de ampliar el espectro de instancias de gobierno de los países miembros que son invitados a la LARC, a fin de que ésta se nutra de las opiniones pertinentes respecto del mandato de la Organización y del ámbito de acción que delimita el nuevo Marco Estratégico. Existen aspectos de mejora en la eficiencia que se derivan del tiempo que los países deben destinar para participar en la LARC.

7.5 Recomendaciones

Para OSD y RLC

225. Se debe instaurar un sistema, instrumentado en una plataforma digital en línea, que acompañe la elaboración de los MPPs, a fin de atender los siguientes elementos:

- a) Facilitar y transparentar la provisión de insumos técnicos que los Oficiales Técnicos deben brindar durante la elaboración de los MPPs.
- b) Robustecer la información corporativa y mantener al día el estado que guardan los MPP de la región, así como establecer un acervo de los documentos firmados.
- c) Asegurar la instrumentación de las guías de elaboración de los MPP, en particular estableciendo límites a la extensión de los documentos; exigiendo la completa inclusión de indicadores y metas para el monitoreo; y la elaboración del plan de trabajo anual.

Para los Representantes de la FAO en América Latina y el Caribe

226. Debe darse prioridad a los siguientes elementos de los MPPs:

- a) Definición de indicadores, metas, y líneas de base especialmente para los niveles resultados esperados. Ello permitiría dar un marco de monitoreo adecuado y reportar internamente a la FAO, pero también a los países miembros.
- b) Establecer mecanismos de reporte a los gobiernos sobre el avance de los resultados de los MPPs. Existen buenas prácticas ya señaladas en el presente informe
- c) Integrar un enfoque de manejo de portafolio, a fin de que los proyectos y acciones que realiza la FAO sean estructuradas en torno a los MPP, generando sinergias y complementariedades con base en indicadores y metas comunes de resultados.
- d) Realizar un análisis detallado de las necesidades de movilización de recursos en el marco de las programaciones anuales, a fin de estimar los recursos requeridos por resultado esperado.
- e) Incluir en los futuros procesos de formulación de los MPPs a contrapartes gubernamentales adicionales a los Ministerios de Agricultura.

Para OSD y RLC, sobre los MPP

227. Se debe institucionalizar al MPP como el marco que establece las prioridades del trabajo de toda la organización en los países. Los MPP deben tener vigencia formal (firma de las partes y período de cumplimiento) para poder operar en un país. Esto requiere una planificación adecuada de la renovación del MPP o la extensión limitada del mismo.

228. Adicionalmente, se recomienda que los MPPs sean apropiados y utilizados en la toma de decisiones y planeación del programa de trabajo de todos los niveles e instancias de la FAO, incluyendo el programa de trabajo de los equipos multidisciplinarios en RLC y oficinas subregionales.

A RLC

229. Establecer criterios claros y transparentes para distribuir las asignaciones regionales correspondientes a los Programas de Cooperación Técnica. Una parte sustancial de los mismos deberían seguir una asignación preliminar automática de acuerdo a variables relevantes para las operaciones de FAO en la región. Se sugiere considerar los criterios analizados en la presente evaluación, a saber: Ingreso Nacional Bruto per cápita (metodología Atlas), la tasa de pobreza extrema, y la tasa de desnutrición. De complementarse, el conjunto de criterios podría servir de un marco de referencia adecuado que deberá validarse con los actores involucrados a nivel de oficinas de país.

230. Establecer un consejo asesor conformado por Representantes de la FAO en la Región que tenga poder de opinar en la discusión sobre la proporción de recursos orientados a PCTs regionales.

Para RLC y OSD

231. Alinear, en el menor tiempo posible, las prioridades regionales con el nuevo marco estratégico de la FAO considerando las particularidades de la región de América Latina y el Caribe. Para ello se debe considerar las siguientes acciones:

- a) Concluir a la brevedad las consultas y divulgación del nuevo marco estratégico de la FAO con los países miembros y en los foros que organice RLC;
- b) Ampliar la participación de los gobiernos de los países de la LARC, más allá de los Ministerios de Agricultura y Cancillería que convencionalmente asisten. Esto implicaría flexibilizar el Manual de las Conferencias Regionales elaborado por OSD.

232. Valorar alternativas para organizar la Conferencia Regional de forma más eficiente, tanto para la Organización como para los países miembros, considerando las siguientes opciones:

- a) Redefinir la labor de Secretaría Técnica de la Conferencia de manera que no se desvíe la atención de las actividades de asistencia técnica de los OTs superiores.
- b) Modificar el requerimiento establecido en el Manual de las Conferencias Regionales de que los documentos insumo deban ser autorizados por los departamentos técnicos de la Sede, sin desmedro de que las oficinas descentralizadas puedan consultarles

Para RLC

233. Establecer una función de monitoreo de los resultados asociados a las prioridades regionales, y de los MPPs. El nivel regional es el lugar más adecuado para el establecimiento de una función puesto que desde allí se podrían construir los vínculos entre los indicadores de resultados regionales y los definidos en los MPP.

8 Recursos Humanos

8.1 Recursos Humanos en las Oficinas Descentralizadas de la región

234. Los más recientes datos⁷⁶ de la Unidad de Recursos Humanos de la FAO (HRSC por su sigla en inglés) reportan 1.674 personas trabajando en las OD de la región. Como se muestra en la Tabla 6, el 72% de los empleados de la FAO en la región es “non-staff”.

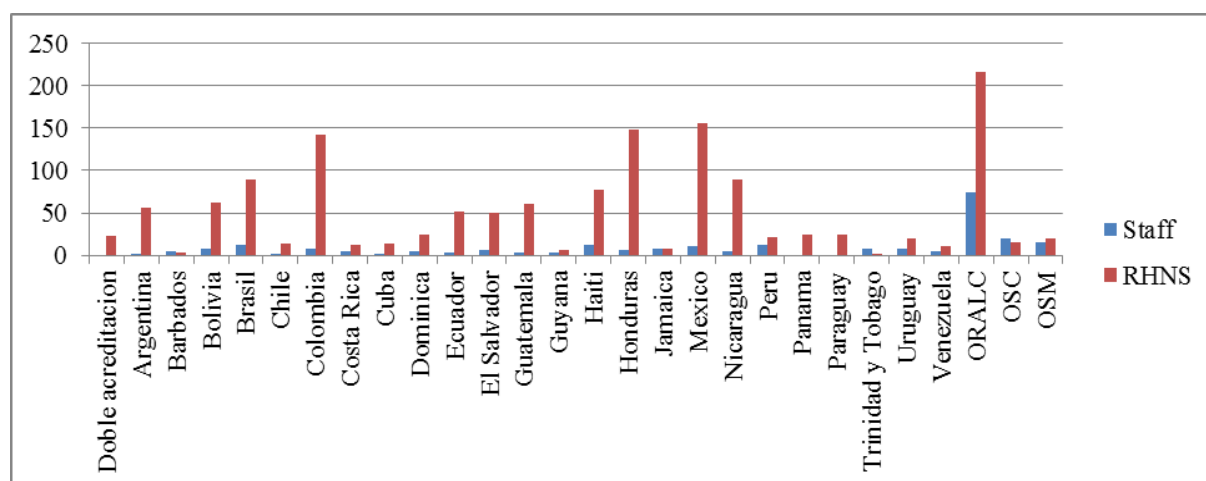
Tabla 6. Distribución de Personal en ALC, en porcentajes.

Oficinas	Staff	Non-staff	Total
País	10%	90%	100%
Regional	26%	74%	100%
Subregionales	49%	51%	100%
Total en ALC	28%	72%	100%

Fuente: Equipo de Evaluación con datos de HRSC, 11 de Noviembre del 2013

235. La Figura 22 y el anexo 25 muestran la distribución del personal en las OD de la Región. En casi todas ellas, con muy pocas excepciones, el número de Recursos Humanos “Non-Staff” (NSHR) es ampliamente superior al de personal “staff.”

Figura 22. Número total de personal trabajando en las Oficinas Descentralizadas



Fuente: Equipo de Evaluación con datos de HRSC, 11 de Noviembre del 2013

236. En el período 2004-2012 los desembolsos totales en la región, incluyendo Programa Regular y Programa de Campo, aumentaron en 47% (ver capítulo 6). Las medidas de descentralización implementadas han dado mayores responsabilidades a las Oficinas Descentralizadas, especialmente a partir de 2010: aumento de la delegación de autoridad al Representante de País, incluyendo los proyectos de Emergencia, y, más recientemente, la introducción del Sistema Mundial de Gestión de Recursos (GRMS, por su sigla en inglés). Sin embargo, ni el número de puestos ni los presupuestos de las oficinas de país han reflejado este incremento de responsabilidades y de trabajo. El número de puestos de “staff” para las oficinas de país en la región se ha mantenido en 133 desde el 2004 (ver Tabla 7).

⁷⁶ 11 de Noviembre 2013

Tabla 7. Recursos Humanos en ALC: Número de puestos presupuestados en el Programa Regular, por tipo de oficina y tipo de puesto

OD	2004-05			2006-07			2008-09			2010-11			2012-13		
	P	GS	Total	P	GS	T	P	GS	T	P	GS	T	P	GS	Total
RLC	33	51	84	31	46	77	19	45	64	23	47	70	39	42	81
SLC	11	9	20	10	9	19	10	9	19	9	9	18	11	10	21
SLM			0			0	11	5	16	10	5	15	13	5	18
SLS			0			0	11	2	13	10	2	12			0
FAOR	41	92	133	56	90	146	49	84	133	49	84	133	45	88	133
Total ALC	85	152	237	97	145	242	100	145	245	101	147	248	108	145	253

Fuente: Equipo de Evaluación con datos de PIREs, Agosto 2013

237. La limitación en el número de puestos ha contribuido al aumento de la sobrecarga de trabajo del personal administrativo, una asunción de funciones y responsabilidades administrativas por el personal técnico, y un aumento considerable del número de personal “non staff” ejerciendo labores fijas con contratos temporales.

238. La Tabla 7 muestra los puestos en los diferentes tipos de oficina categorizados por área de trabajo. En la actualidad, en RLC hay más puestos de servicios generales que de profesionales, 52% frente a 48%, aunque la diferencia entre ambos ha disminuido desde 2004. En el Caribe (SLC) se da el mismo caso. En Mesoamérica (SLM), desde su creación, el número de puestos de personal de servicios generales fue muy inferior al de profesionales, alcanzando solamente al 28% del total.

8.2 Competencias y capacidades en la región

239. En la Evaluación de la descentralización de la FAO en el 2004 se recomendó crear equipos multidisciplinarios en las oficinas regionales y subregionales para proveer asistencia técnica más cercana a las oficinas de países, con el objetivo de alcanzar mejor conocimiento de las realidades locales. En 2008 se crearon formalmente los Equipos Multidisciplinarios (EMD) en las Oficinas Sub-regionales. La tabla 8 provee información sobre los puestos técnicos en la región presupuestados en el Programa Regular, agrupados por áreas de trabajo. El número de puestos de oficiales técnicos aumentó de 33 a 39 entre 2004 y 2013. Los Oficiales Técnicos en ALC se concentran en la Oficina Regional (RLC) y en las dos Oficinas Subregionales. En particular se nota un crecimiento en Mesoamérica, como consecuencia de la creación de la Oficina Subregional en Panamá (SLM). La idea es conformar equipos multidisciplinarios con capacidad de ofrecer respuestas técnicas a los requerimientos y acuerdos de trabajo con los países, los cuales son atendidos, en primera instancia, desde la correspondiente subregional, mientras los países de Sudamérica son atendidos desde RLC. Las iniciativas o proyectos de carácter subregional o regional tienen normalmente responsabilidad técnica asignada a miembros de esos equipos.

Tabla 8. Distribución Puestos Técnicos por área temática (número de puestos)

Area	2004/05	2006/07	2008/09	2010/11	2012/13
Agronegocio/ mercados	2	2	2	2	2
Comunicación	0	0	0	1	1
Extensión	2	1	0	0	0
Pesca y acuicultura	3	3	4	4	3
Inocuidad	0	0	1	1	1
Sistemas alimentarios	1	1	1	1	0
Forestal	3	3	5	5	5
Género	1	1	0	0	0
Inversión	0	0	2	2	2
Conocimiento/información	0	0	1	1	2
Tierra/Agua/ Rec. Naturales	3	2	4	4	4
Cambio climático	0	0	0	0	1
Prod. agrícola/ salud vegetal	3	3	3	3	2
Políticas	8	7	4	4	6
Estadísticas	1	1	1	1	1
Ganadería/ Salud animal	2	2	4	4	4
Segur. Alimentaria y Nutr.	1	1	0	0	3
Otros	3	2	1	2	2
Total	33	29	33	35	39

Fuente: Equipo de Evaluación con datos de PIREs, Agosto 2013

240. Los puestos técnicos se corresponden a grandes rasgos con las áreas tradicionales de trabajo de la FAO correspondientes a los 11 Objetivos Estratégicos de la FAO definidos para 2010-2019. Manteniendo los puestos técnicos tradicionales, en principio los mismos que existían desde 2004, la RLC se fue organizando para responder, a partir de 2010, a las cuatro áreas prioritarias definidas por la Conferencia Regional, como ya se mencionó, creando cuatro equipos / grupos de trabajo. El análisis de la composición temática muestra que predominan los especialistas en producción y seguridad alimentaria (incluyendo producción forestal, acuicultura y pesca). Existen importantes vacíos, como por ejemplo, la existencia de solamente un puesto de Inocuidad de Alimentos en la Oficina Regional, cuando el tema representa una de las áreas prioritarias identificadas por la LARC. Otros casos significativos son el área de Seguridad Alimentaria donde, hasta el bienio 2012-2013, no se contaba con expertos en la Oficina Regional, y el área de Medio Ambiente y Cambio Climático, otra área prioritaria, donde no hay expertos. El mismo se aplica al puesto de oficial superior de género, que se discute más en detalle más adelante en el informe.

241. Existen otras áreas claves para la región y dentro del mandato de la FAO que no se reflejan en la configuración de los equipos técnicos. Por ejemplo, en las entrevistas mantenidas con las contrapartes gubernamentales de la FAO y con el personal de las oficinas de país surgieron algunos temas claves en Centroamérica y el Caribe, como el área de Políticas Agropecuarias, de Seguridad Alimentaria y de Estadísticas Agropecuarias. Sin embargo, la FAO no cuenta con el suficiente equipo técnico en la región para dar asistencia en estos sectores. Existe apenas una oficial técnica del área de estadísticas en la Oficina Regional, después de años en que el puesto estuvo vacante. El puesto de oficial de políticas en la SLM está vacante desde hace dos años y en SLC no hay ningún puesto de tales características. Comparando con la estructura de equipos de especialistas en otras

organizaciones multilaterales, con equipos de asesores superiores en los gobiernos de la región y con lo que se puede vislumbrar de la definición de los nuevos objetivos estratégicos, hay varios tipos de competencia que no están presentes entre los Oficiales Técnicos de la región. Para nombrar algunas, no hay especialistas en política macroeconómica, en política fiscal, en comercio internacional, en política cambiaria, en educación, en nutrición, en manejo de micro-datos y encuestas de hogares, en técnicas modernas de análisis de pobreza y desigualdad, en economía del medio ambiente y de los recursos naturales, en modernos métodos de estimación econométrica y estimación de mecanismos de causa/efecto. En general, las ciencias sociales, en especial la economía, la sociología, la antropología, la politología están escasamente representadas.

242. En lo que se refiere al sector de Emergencia y Rehabilitación (E&R), hasta 2012 no había ningún especialista en la estructura de la región, ya que los oficiales técnicos de la División de Emergencias y Rehabilitación de la Sede (TCE, por su sigla en inglés) estaban en Colombia y en Panamá (SLM) y reportaban directamente a la Sede. En junio de 2012 se transfirió formalmente la responsabilidad de emergencias y rehabilitación a Santiago. Un oficial de Operaciones de Emergencia que TCE había ubicado en Colombia fue trasladado a Chile e integrado en el Equipo Multidisciplinario de RLC. La descentralización de emergencias de Santiago a Centroamérica y Sudamérica se esperaba que tuviera lugar durante 2013. La descentralización a las Representaciones en el Caribe se hizo en el primer cuatrimestre de 2013. Al momento de la Evaluación no había Oficial de Emergencias en SLC. En SLM había un Oficial de Operaciones y un Oficial “Junior” a cargo del tema. También había un Oficial de Emergencias en Haití.

243. La implementación y ubicación de puestos en el sector de la E&R es un tema importante, sobre todo en Centroamérica y el Caribe. Estas regiones son altamente vulnerables, con capacidades limitadas a nivel local para movilizar fondos, implementar respuestas rápidas, y fortalecer la prevención de desastres y la resiliencia. Debe señalarse que en Panamá están la Oficina Regional de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, de acuerdo a su sigla en inglés) y la Oficina Regional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por su sigla en inglés) y los principales donantes internacionales para las emergencias, de forma que sería oportuno analizar la pertinencia de tener al Oficial Principal de Desastres de la FAO en la Oficina Sub-regional en Panamá. En Sudamérica hay dos países (Bolivia y Colombia) en donde la Unidad de Emergencia ha desarrollado mucha capacidad a nivel local, con Unidades de Coordinación de Proyectos de Emergencia y Rehabilitación (UCER). En esos países la alta capacidad local instalada, con consultores nacionales, hace que el apoyo que se necesita de parte del oficial técnico localizado en RLC sea reducido y más puntual.

244. En noviembre de 2013, la estructura organizativa de RLC respondía a los cinco nuevos objetivos estratégicos de la FAO aprobados por la Conferencia en Junio del 2013. Esta nueva estructura, como la anterior, se ha conformado con los puestos existentes, creando un complejo esquema en el que el mismo oficial técnico puede pertenecer a varios objetivos estratégicos. Sin duda, la implementación de los nuevos Objetivos Estratégicos demandará por lo menos un experto en cada uno de ellos, de manera que pueda coordinar el trabajo dentro del grupo respectivo y con los otros, a fin de desarrollar un trabajo realmente multidisciplinario.

245. El Equipo de Evaluación observó durante las entrevistas que el trabajo multidisciplinario es limitado. En la Oficina Subregional del Caribe es mínimo y en SLM se

han hecho solo esfuerzos embrionarios. La alta rotación de Coordinadores Subregionales, tres en seis años, con largos períodos vacantes, no ha favorecido la coordinación dentro de estos equipos. El mayor esfuerzo se ha observado en RLC. El mayor escollo a la hora de trabajar de manera multidisciplinaria es la falta de liderazgo y la confusión de roles. En las Oficinas Subregionales corresponde al Coordinador Subregional el rol de coordinar técnicamente el equipo multidisciplinario para atender a los países bajo su jurisdicción. En RLC, los roles están más indefinidos aunque los Oficiales Técnicos deberían reportar al Representante Regional.

8.3 *Capacitación del personal de las oficinas descentralizadas*

246. Para una implementación efectiva y eficiente de las medidas de descentralización y un empoderamiento progresivo de las oficinas descentralizadas el aspecto formativo de los recursos humanos es primordial. La FAO ha hecho un considerable esfuerzo desde 2007 para aumentar la capacitación de sus trabajadores. El número total de personas capacitadas es de 228 (ver Tabla 9), algunas de las cuales han recibido diferentes capacitaciones a lo largo de los años, con un total de 678 participantes (ver Anexo 26). El 84% de las participantes en capacitaciones eran “staff” y sólo un 16% eran recursos humanos “non-staff” (ver anexo 27)

Tabla 9. Número de personas capacitadas por tipo de contrato y por tipo de oficina en el período 2007-2012

OD	Non-staff	Staff	Total general
FAOR	17	94	111
RLC	15	70	85
Oficinas Subregionales	4	28	32
SLC	1	12	13
SLM	2	10	12
SLS	1	6	7
Total general	36	192	228

Fuente. Equipo de Evaluación con datos de Área de Formación, Desarrollo y Rendimiento (CSPL por su sigla en inglés) de la Unidad de Recursos Humanos en Sede, Agosto 2013

247. También se ha capacitado al personal en el manejo del nuevo Sistema Mundial de Gestión de Recursos (GMRS), pero la información exacta no está disponible.

248. Durante las entrevistas en las visitas a los países se manifestó una fuerte demanda de más formación. Efectivamente, en el 95% de las auditorías realizadas en la región en el período de análisis se concluye que existe poca capacitación y poco conocimiento sobre procedimientos administrativos.

249. La Evaluación observó que, en general, la capacitación inicial e inducción al trabajo de la FAO y a sus normas, procedimientos y políticas son débiles. Cada oficina o unidad busca sus propias soluciones. La estandarización en estas materias por parte de RLC contribuiría sin duda a aumentos de eficiencia.

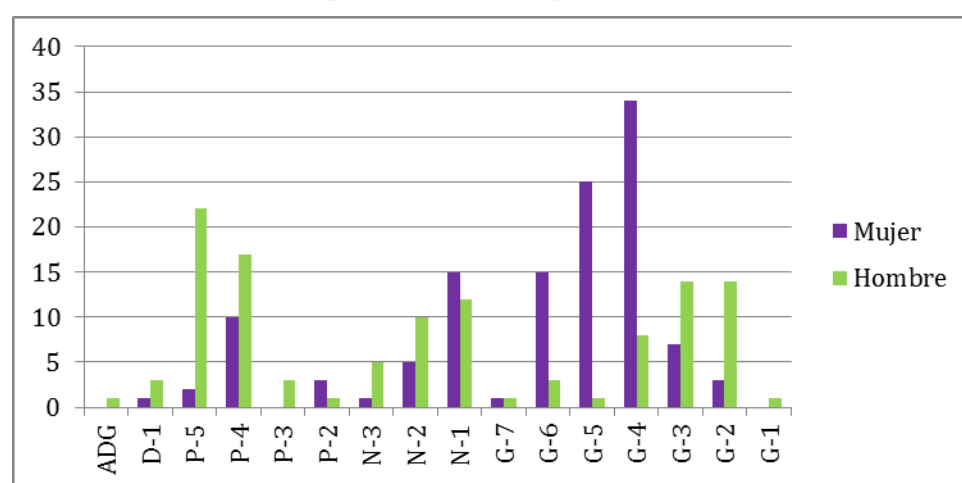
250. Durante las entrevistas el personal de la FAO señaló la plataforma de capacitación electrónica (“e-learning”) implementada por la organización como una herramienta con grandes perspectivas. En 2012, a nivel de la región, hubo 278 participantes en diferentes cursos en línea (ver Anexo 28). También se señaló que es una herramienta subutilizada y que los cursos ofertados son muy básicos y no responden enteramente a las necesidades.

8.4 Balance de género en FAO en ALC

251. En la Figura 23, a continuación, se presenta información sobre distribución de los empleados de la FAO por género en la región. El 51% de las personas trabajando en la región son mujeres. Ellas ocupan mayoritariamente puestos de servicios generales: 67% de los puestos de Servicios Generales, GS, son mujeres. Por otro lado, la mayoría de los puestos técnicos (67%) son ocupados por hombres.

252. Dentro de los puestos profesionales ocupados por mujeres se nota una clara desventaja en términos de la categoría salarial de los mismos. Solamente hay cuatro mujeres como Representantes de País⁷⁷ y dos de ellas son P-4, ocupando, en el momento de la evaluación, puestos al nivel P-5.

Figura 23. Distribución por género de los puestos en ALC



Fuente Equipo de Evaluación con datos de HRSC, 11 Noviembre 2011

8.5 Conclusiones

253. El equipo de Evaluación encuentra un desajuste entre las responsabilidades delegadas a las oficinas descentralizadas y los recursos y capacidades para ejercerlas. No ha habido un aumento de recursos concomitante con el aumento de responsabilidades.

254. Los puestos de oficiales técnicos no responden adecuadamente ni a los objetivos estratégicos de la FAO a nivel global, ni a las áreas prioritarias regionales establecidas por la Conferencia Regional. El mayor número de Oficiales Técnicos está concentrado en RLC. Se observa un desbalance en la dotación de los mismos en Mesoamérica y en el Caribe. El área de Emergencias cuenta con una presencia limitada en Centroamérica y el Caribe (ver párrafo 242, más arriba), y hay varias otras áreas temáticas, inclusive la de género, que no están representadas por ningún oficial en la región.

255. La organización ha mejorado en el último bienio la oferta de capacitación a sus trabajadores aunque todavía de forma limitada. La formación del personal es un incentivo y una herramienta clave para una descentralización efectiva, al empoderar a las personas que tienen que implementarla. La formación está dirigida especialmente a personal “staff” de la

⁷⁷ Chile, Guyana, Honduras, México

FAO. Esto deja sin posibilidades a un porcentaje importante de personas que tienen contratos temporales, aunque trabajan de manera continuada y en puestos y con conocimientos claves para el trabajo de las oficinas.

256. Existe un gran desequilibrio entre el número de mujeres que trabajan en la organización y los puestos a los que acceden. Las mujeres dentro de FAO son poco reconocidas por sus capacidades, y la brecha de género que hay especialmente en el mundo rural pareciera reflejarse en la estructura de la organización.

8.6 Recomendaciones

A RLC sobre recursos humanos

257. Con el apoyo de la Oficina de Recursos Humanos y de la División de Emergencias y Rehabilitación, se recomienda a la Dirección Regional:

- a) Revisar la composición de los Equipos Multidisciplinarios para hacerlos más adecuados a los nuevos Objetivos Estratégicos de FAO;
- b) Actuar de inmediato para reducir la inequidad de género al nivel de profesionales, inclusive en lo que se relaciona con el nivel de puestos ocupados por mujeres, en lo posible elaborando un plan de acción con objetivos, metas, plazos y recursos;
- c) Fortalecer la Oficina Subregional para Mesoamérica en el corto plazo;
- d) Fortalecer la presencia del área de Emergencias en Centroamérica y el Caribe;

A RLC sobre trabajo multidisciplinario

258. La Dirección Regional debería establecer líneas de reporte claras y fomentar el trabajo multidisciplinario a fin de contribuir a aumentos de la efectividad y la eficiencia de la presencia y operaciones en América Latina y el Caribe.

9 El trabajo de la FAO en la región y la equidad de género

259. Este capítulo analiza las principales áreas temáticas de las actividades de FAO en ALC, las principales relaciones del proceso de descentralización con el desarrollo de las actividades técnicas de la institución, algunas características de los proyectos e iniciativas en distintas regiones del continente. Se realiza un análisis general de resultados de los materiales normativos que produce FAO y que se insertan en los parámetros del manejo de conocimientos que realiza la organización en la región. El análisis incluye algunos instrumentos de desarrollo de capacidades. Finalmente, se discute el esfuerzo institucional para fomentar la equidad de género.

9.1 Áreas mayores de colaboración de FAO en ALC

260. En la última década la asistencia de la FAO a los Estados Miembros ha cubierto varios sectores de la agricultura y del desarrollo rural de la Región. Con base en los documentos e informes analizados y las entrevistas realizadas, dicha asistencia puede ser resumida de la siguiente manera:

- Lanzamiento, consolidación y expansión del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en implementación desde 1997/1998 en Centroamérica, la región andina, Paraguay y los países del Caribe, con un énfasis especial en Haití. Desde 2000 la financiación directa de algunos gobiernos permitió la expansión del programa a México, la República Dominicana, Venezuela, Colombia y Brasil. Desde 2006 la FAO ha prestado apoyo técnico a la secretaría de la iniciativa regional América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), que se ha convertido en el marco estratégico y operativo para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente a los sectores más vulnerables de la sociedad, y para incorporar la perspectiva de derechos humanos (derecho a la alimentación) en las estrategias y políticas nacionales, con vistas a erradicar el hambre del continente en 2025.
- Apoyo a la adopción de políticas públicas para el acceso y gestión de los recursos naturales por parte de las poblaciones rurales, fortaleciendo el papel de las estructuras de gobierno descentralizadas para la gestión de políticas y planes sociales, económicos y ambientales, y apoyando el establecimiento de estructuras participativas públicas-privadas en las áreas rurales. En este contexto, la FAO ha apoyado, entre otras, a las agencias de desarrollo rural creadas por el gobierno de México para enmarcar el programa de seguridad alimentaria, y a la red colombiana de acción social/seguridad alimentaria para implementar los planes de seguridad alimentaria en municipios rurales. La Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (CIRARD), organizada en Porto Alegre (2006), ha representado una oportunidad importante para las instituciones públicas y la sociedad civil de los Estados Miembros para intercambiar y aprender sobre desarrollo rural y territorial.
- Apoyo a la lucha contra la pobreza rural, especialmente alarmante a partir de 2008, a raíz de la crisis financiera y económica mundial y la crisis alimentaria causada por el alza de los precios de los alimentos. En este contexto, la FAO ha apoyado la agenda de políticas para el apoyo a la agricultura familiar en la región. Una amplia mayoría de los proyectos de campo de la FAO se ha dirigido a los pequeños productores, para aumentar su producción de alimentos básicos, mejorar sus ingresos a través de microempresas rurales y establecimientos de cadenas de valor, para aumentar sus capacidades a través de servicios de extensión renovados y escuelas de campo para productores

- Planificación e implementación del manejo forestal sostenible, con intervenciones en todos los países de la región, tanto en aspectos normativos como en proyectos de campo. La FAO ha empezado a apoyar a los países en la ejecución del 2º programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (ONU-REDD) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para reducir las emisiones de la deforestación y degradación forestal. Los inventarios forestales nacionales son actualizados de forma regular con la asistencia técnica de la FAO y se han elaborado las orientaciones voluntarias para una gestión responsable de los bosques plantados, con la participación de los países incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil y poblaciones indígenas.
- Prevención y control de las enfermedades transfronterizas de los animales, en particular a través de iniciativas regionales y subregionales, incluyendo los sistemas de alerta temprana, capacidad de respuesta rápida y sistemas de vigilancia a nivel nacional, subregional y regional. Se han activado emergencias mundiales causadas por la gripe aviar H5N1, altamente patológica, y la pandemia de gripe A (H1N1) de 2009, y se ha proporcionado cooperación técnica a los Estados Miembros para hacer frente a las enfermedades prevalentes, como la fiebre aftosa y la peste porcina clásica. Desde un punto de vista normativo, la FAO ha apoyado el establecimiento de los mecanismos de coordinación subregionales, la revisión de los marcos legales y la construcción de la capacidad de los servicios veterinarios de los países.
- Apoyo al desarrollo institucional en el área de la calidad e inocuidad de los alimentos, mediante la elaboración y aplicación de normas más estrictas a nivel nacional en el análisis de riesgos, diseño de políticas y estrategias para los sistemas de control de inocuidad de los alimentos y sistemas de control para las empresas agroalimentarias, para cumplir con las regulaciones internacionales sobre la aplicación de las normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios.
- Apoyo al desarrollo de iniciativas de pesca artesanal y acuicultura, tanto a través de los órganos y las redes regionales de pesca, como sobre los aspectos técnicos y normativas relativos a la acuicultura, un sector en crecimiento en la Región.
- A partir de 2010 la división de operaciones de Emergencia y Rehabilitación de la FAO ha cambiado el foco principal de su trabajo en la región, pasando de la distribución de insumos como consecuencia de desastres naturales, a la construcción y consolidación de las unidades de emergencia y rehabilitación nacionales y regionales, así como al fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo y al establecimiento de sistemas de alerta temprana. La presencia de la FAO en Haití ha aumentado considerablemente, pero también han tenido lugar operaciones de emergencia de gran envergadura en Centroamérica, las islas del Caribe, Colombia, Perú y Bolivia.

261. El Marco Estratégico 2010-2019 de FAO, aprobado en 2009,⁷⁸ ratificó 11 objetivos estratégicos.

262. En este contexto y como ya se mencionó anteriormente, en la 32ª Conferencia Regional de la FAO para ALC (LARC) se definieron cuatro prioridades:

- i. Seguridad alimentaria y nutricional (SAN);
- ii. Cambio climático y sustentabilidad ambiental;
- iii. Agricultura familiar;
- iv. Sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos.

⁷⁸ FAO. 2009. Strategic Framework 2010-2019. Conference C 2009/3

263. Las asignaciones presupuestarias en el programa de campo, para el período 2004-2012, reflejan de una u otra manera los objetivos y sus prioridades, tal como se muestra en la Tabla 10. Seguridad Alimentaria recibe el porcentaje más alto de las asignaciones (35% del total), con el área forestal (13%) y distribución de insumos en emergencias (12%) como los inmediatos seguidores, a bastante distancia.

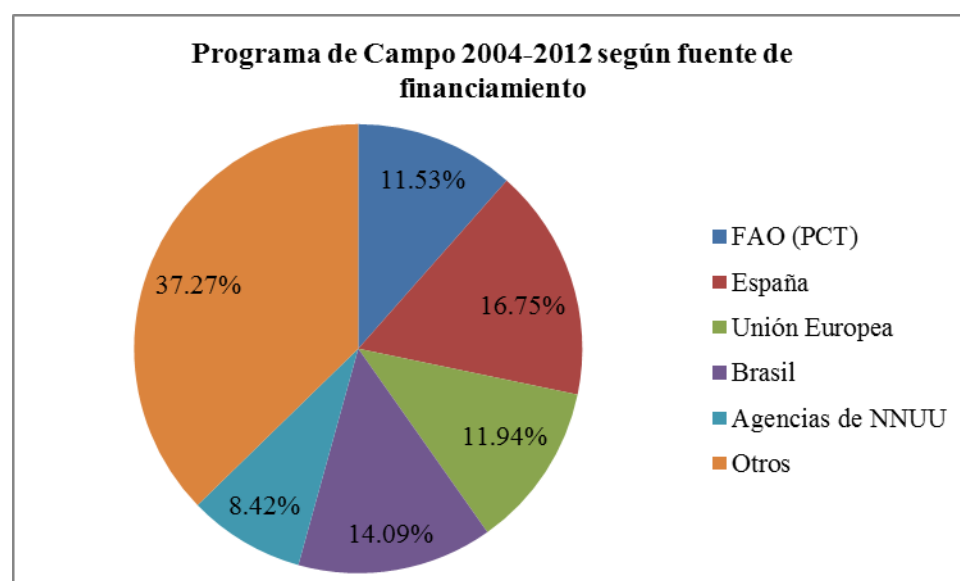
Tabla 10. Principales áreas de colaboración, según asignación presupuestaria en el Programa de Campo 2004-2012.

Áreas de colaboración	% de asignación presupuestaria
Seguridad Alimentaria y Nutricional	35
Forestal	13
Distribución de insumos en emergencias	12
Desarrollo rural/tenencia de la tierra	10
Tierra & agua, recursos naturales y cambio climático	8
Política agrícola y sistemas de información	8
Otros	14

Fuente: Equipo de Evaluación con datos FPMIS

264. La Figura 24 resume las fuentes de los recursos. El financiamiento del Programa de Cooperación Técnica representa solamente el 12% del presupuesto total para la ejecución de proyectos en los temas prioritarios en el período 2004-2012. El 42% del presupuesto en este período es suministrado por España, Brasil y la Unión Europea. Una proporción importante del presupuesto (37%) proviene de donaciones más pequeñas y de dinero aportado por los propios países miembros donde FAO ejecuta los proyectos.

Figura 24. Presupuesto total Programa de Campo 2004-2012 en ALC, según fuente de financiamiento



Fuente: Equipo de Evaluación con datos FPMIS

265. Durante el período de análisis se realizaron varias evaluaciones (ver Anexo 29), en las que se señalan importantes avances en desarrollo de capacidades a varios niveles, incluyendo las comunidades agrícolas en varios programas de emergencia. Sin embargo, también se mencionan algunas dudas sobre la sostenibilidad de los proyectos de emergencia, la falta de evidencia de impactos así como la dispersión temática y geográfica de los proyectos y la dificultad para que algunos proyectos sirvan de modelo o para que puedan ser replicados a otros niveles. Un punto importante que se señala en varias de las evaluaciones es la ausencia de una estrategia explícita para estimular el manejo de riesgos para promover la SAN⁷⁹. El manejo de riesgos se incorpora en el OE5 (en particular en 003), en el que se hace explícita *“la necesidad de reducir los riesgos y promover la preparación y los mecanismos de recuperación, a fin de garantizar al máximo las sinergias entre los esfuerzos humanitarios, de desarrollo e inversión, fomentando paralelamente la capacidad de encargarse de la totalidad de las medidas de gestión de riesgos y de crisis así como de las transiciones correspondientes”*.⁸⁰

266. En algunos casos, se sugiere que FAO debe promover procesos de gobernanza a través de políticas, estrategias y legislación, aumento de conciencia y conocimiento de manejo de riesgos en lugar de intervenciones concretas en terreno que es una labor propia del gobierno o de las ONG. Se señala una falta de evidencias sobre contribuciones de la FAO en la creación o fortalecimiento de sistemas de alerta temprana y se menciona que los efectos de las intervenciones de la FAO son limitados dado la restricción de su alcance (proyectos de alcance local, con énfasis y concentración en actividades de recuperación de medios de vida, a las cuales se añaden actividades limitadas de manejo de riesgos). También se menciona que no se ha detectado un enfoque de género consolidado en las intervenciones de la FAO, si bien en algunos proyectos se observa su inclusión.

267. En el Plan de Mediano Término del Director General para 2014-2017,⁸¹ se incorpora un nuevo enfoque definido por el Consejo que establece cinco objetivos estratégicos (5OE) en los cuales se concentrarán todas las acciones institucionales:

- OE1: Contribuir a la erradicación del hambre, la seguridad alimentaria y la desnutrición
- OE2: Incrementar y mejorar la provisión de bienes y servicios de la agricultura, forestaría y pesca de manera sostenible
- OE3: Reducir la pobreza rural
- OE4: Habilitar sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes a nivel local, nacional e internacional
- OE5: Aumentar la resistencia de los medios de subsistencia (“livelihoods”, en inglés) a las amenazas y las crisis

268. La implementación de estos OE se ha iniciado a nivel de iniciativas piloto. RLC tiene la responsabilidad de implementar un proyecto piloto del OE1, para lo cual ha establecido tres países experimentales que serán específicamente analizados en la siguiente sección.

⁷⁹ Los comentarios sobre evaluaciones de proyectos realizadas en ALC se refieren a los siguientes documentos producidos por la Oficina de Evaluación de la FAO: 2011. Evaluation of FAO Cooperation with Brazil 2002-2010; 2013. Evaluación del papel y de la labor de la FAO en la reducción del riesgo de desastres en Asia y en América Latina y Caribe.

⁸⁰ FAO. Marco Estratégico Revisado. Conferencia. 38 período de sesiones. Roma, 14-22 de junio de 2013. <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015s.pdf>

⁸¹ MPM 2014-17 y PTP 2014-15, FAO., 2013.

9.2 Lecciones aprendidas de algunos proyectos e iniciativas revisadas

269. Como parte del trabajo de esta Evaluación se revisaron siete proyectos clave en siete países así como los tres casos de la Iniciativa del Objetivo Específico 1 que se implementa en ALC, como región piloto de la institución. Se revisaron proyectos nacionales (PCT y Emergencia), proyectos subregionales y regionales así como la mencionada iniciativa piloto, seleccionados de común acuerdo con varias de las instancias regionales y subregionales durante la discusión de los términos de referencia de esta evaluación. En el Anexo 30 se encuentra la lista de estos proyectos y los informes de evaluación disponibles sobre los mismos.

270. Se trata de una revisión de objetivos (incluyendo una mirada sobre el cumplimiento de los mismos), las principales actividades que se realizan, la efectividad del desarrollo de capacidades, la efectividad de las alianzas de trabajo directo, algunos criterios de sostenibilidad y la perspectiva de género, como componente transversal. En todos los casos se realizaron visitas a terreno y entrevistas con algunos de los actores en cada punto de trabajo. La información recibida de los técnicos directamente involucrados no fue de la misma intensidad en todos los casos. En consecuencia, no se trata de una evaluación propiamente dicha y tampoco se dispuso de la información adecuada para estimar algunos indicadores de efectividad y eficiencia. El resultado de estas valoraciones está resumido en la Tabla 11 y sigue un formato producido por OED para fines comparativos entre regiones.

Tabla 11. Calificación de los proyectos seleccionados y la Iniciativa OE1

Criterios de Evaluación	Países y Puntuaciones											
	Iniciativa S01				GUY	BAR	NIC	GUA	PAN	CHI	BOL	Promedio
	A&B	NIC	ECU	Promedio								
<i>Relevancia</i>	2	4	6	4	5	5	5	6	5	2	6	4,9
<i>Diseño</i>	2	4	5	4	3	2	3	5	5	4	3	3,6
<i>Proceso de implementación / Eficiencia</i>	2	4	5	4	3	3	3	5	4	4	4	3,7
<i>Resultados/ Efectos</i>	N.d.	3	4	3	N.d.	2	3	5	4	4	5	3,8
<i>Efectividad del desarrollo de capacidades</i>	3	3	4	3	N.d.	3	4	4	4	2	3	3,3
<i>Efectividad de las asociaciones</i>	N.d.	5	6	5	N.d.	2	5	5	N.d.	5	3	4
<i>Transversalidad de género</i>	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	5	1,7
<i>Sustentabilidad</i>	N.d.	4	5	4	N.d.	N.d.	4	4	2	3	2	3

Fuente: Equipo de Evaluación; Puntuaciones en escala de 1 a 6, donde 1 es muy débil y 6 excelente. "N.d". es "No disponible"

271. En términos generales, los proyectos y la Iniciativa son relevantes para las necesidades de los países donde operan, con la excepción de Antigua y Barbuda donde las

cifras utilizadas para justificar la presencia de la Iniciativa OE1 son objetadas y rechazadas por las autoridades del Ministerio de Salud y del Ministerio de Finanzas.

272. Las alianzas y trabajo con instituciones, organizaciones rurales, autoridades locales y organizaciones del tercer sector son efectivas, especialmente a nivel local. Esta situación no es similar al nivel nacional en el que existe concentración de trabajo, en general, con los Ministerios de Agricultura y se pierde la multiplicidad de socios y aliados que se encuentran a nivel local. Resalta en este esquema una ausencia casi constante de trabajo a niveles sub-nacionales, a pesar de las particularidades y la presencia de instituciones no formales a ese nivel, donde la especificidad y la homogeneidad territorial facilitarían el diseño de estrategias comunes de SAN.

273. Con un par de excepciones, el diseño de los proyectos es sencillo y corresponde a los problemas que las acciones de FAO intentan contribuir a solucionar. Los interrogantes de fondo son cuándo, cómo y a qué nivel FAO debe poner en ejecución proyectos e iniciativas para concretizar su apoyo a la definición de políticas públicas. Estas preguntas son más relevantes cuando se trata de acciones que ya se vienen implementando en muchos países de ALC (por ejemplo, huertas caseras, huertas escolares, pruebas de variedades, controles fito y zoonosanitarios). El acceso a la alimentación (incremento de la demanda real de alimentos), en cambio, podría muy bien ser el aspecto más crítico de la aplicación de las políticas de SAN en algunos países y en varios estratos de la sociedad de los mismos.

274. La contribución a la efectividad del desarrollo de capacidades a distintos niveles está sujeta a las mismas preguntas, dado que se busca una incidencia institucional en políticas públicas y la aplicación de las decisiones a los niveles apropiados. Varios proyectos que trabajan a nivel local dejan dudas sobre el desarrollo de capacidades a otros niveles, especialmente a nivel de quienes toman decisiones de políticas.

275. La eficiencia de la implementación de los proyectos y de la iniciativa OE1 aparece con bajo desempeño, bien por la limitada cobertura alcanzada dentro de la población objetivo, por el potencial de impacto en las condiciones de la población seleccionada o por el propio diseño de algunos proyectos.

276. Existen ciertas dudas sobre la sostenibilidad de las acciones o del impacto que puedan alcanzar algunos de los trabajo de campo en los países seleccionados, justamente por la ausencia de institucionalización en algunos casos, la limitada asociación con decisiones de política, en otros casos, o con una marcada acción a nivel local que no se distingue de las acciones de organismos de gobierno o del tercer sector que trabajan en la implementación de estrategias, programas y proyectos ya institucionalizados.

277. A pedido de RLC y SLC, el equipo de evaluación analizó y realizó visitas de campo a la Iniciativa Regional Piloto del Objetivo Estratégico (OE1), en los tres países donde el piloto actúa: Antigua y Barbuda, Nicaragua y Ecuador. A partir de las iniciativas piloto que se desarrollan, se esperan resultados de aprendizaje y de desarrollo de capacidades de aprendizaje para el mejoramiento del trabajo multidisciplinario entre las diferentes unidades de FAO, sus oficinas descentralizadas y las contrapartes, en términos de formulación e implementación de políticas públicas y de esquemas de gobernanza en el área de SAN.

278. Las actividades de esta iniciativa están inmersas en los planes de trabajo para fortalecer las sinergias de las acciones del Programa de Campo de FAO, como parte de la

Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. Los comentarios sobre esta iniciativa recogen observaciones de terreno en los países seleccionados, entrevistas con un número considerable de actores e información, bastante desigual, obtenida de los técnicos de FAO y la percepción de involucrados en los trabajos de campo.

279. Dadas las grandes diferencias en las condiciones políticas, institucionales, socioeconómicas y de elaboración de los marcos de política de SAN y de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre en los tres países seleccionados, el plan de acción en ellos es justamente distinto. En tales condiciones, los resultados de terreno se asemejan más a estudios de caso, con énfasis de trabajo a diferentes niveles: gobiernos nacionales, gobiernos locales y esfuerzos relativamente dispersos en instituciones parlamentarias en los países y en la región.

280. Desde este punto de vista, el análisis individual de cada piloto puede, ciertamente, servir de experiencia para derivar aprendizaje, teniendo presente que por tratarse de casos específicos la generalización de tales experiencias es limitada. También será difícil generalizar las lecciones de manejo, monitoreo, evaluación y comunicación esperadas y la sistematización de las experiencias de los pilotos. Sin embargo, el piloto es una enseñanza relevante sobre la manera de trabajar de forma descentralizada a nivel regional en una de las nuevas áreas estratégicas de FAO (OE1), que la Dirección Regional considera valiosa.

281. Teniendo en cuenta esas consideraciones, se sugiere revisar el diseño del proyecto en caso de que la experiencia de esta iniciativa vaya a ser continuada o repetida en otros sitios y, en todo caso, realizar una evaluación de resultados y del proceso de esta iniciativa en los tres sitios piloto.

9.3 *Producción y diseminación de los productos normativos de FAO*

282. FAO produce documentos que son guías científicas, técnicas o que sirven de referencias de aplicación global, con la idea de ser entregados a los países miembros y a la comunidad internacional, con el fin de establecer métodos y estándares comunes de aplicación amplia. En no pocas oportunidades estos productos incluyen normas orientadas a las políticas, bases de datos y sistemas de información de aplicación global así como estudios, reportes e información que se utiliza para la producción de tales productos normativos.

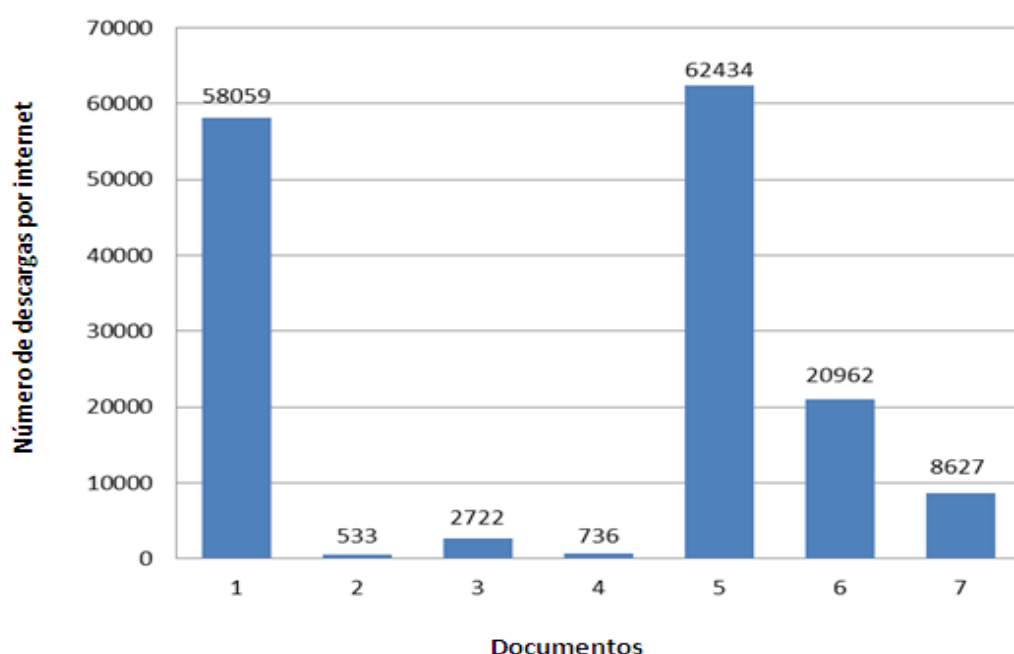
283. Con el fin de conocer la diseminación que tiene ese tipo de productos, esta Evaluación intentó establecer alguna referencia a la frecuencia de uso de ese material a través de las consultas electrónicas y las descargas de esos documentos en uno de los buscadores de mayor uso en Internet (“Google”). Al momento de realizar las búsquedas se encontraron documentos producidos por los países, la Oficina Regional y las divisiones técnicas en la Sede. Se detectaron 368 publicaciones de la región registradas en el sitio web de RLC y 511 publicaciones temáticas registradas en el sitio web de la Sede en Roma. Los productos registrados en un sitio no pueden accederse desde el otro y existen documentos de los países que no son conocidos por la oficina regional, por la Sede, ni están contabilizados. Esta es una situación poco consecuente con la definición de institución de conocimiento que ha declarado FAO.

284. OED seleccionó 16 publicaciones o productos normativos que parecían tener un valor más general en la región, a manera de muestra para realizar la búsqueda de frecuencia de consultas electrónicas, lo cual ha generado resultados poco esperados: solo siete de esas

publicaciones se encuentran registradas en el sitio web de RLC; otras siete se encontraron en el sitio web de la Sede y dos de los productos, correspondientes a las dos subregionales, no se pudieron encontrar. La investigación en la Sede no fue posible por un desperfecto en el sistema. Estos resultados son poco auspiciosos desde el punto de vista de la organización del material que se quiere divulgar como apoyo al conocimiento de los países miembros.

285. Como se presenta en la Figura 25, solo tres de los siete productos identificados en el sitio de la oficina regional registran más de 20 mil bajadas por Internet, medidos entre el 15 de mayo y el 30 de septiembre de 2013. De hecho, solo los documentos *Perspectivas de agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, RLC 2012-2013* y *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, FAO 2012* tienen frecuencias de consulta que superan los 12 mil bajadas mensuales, en promedio.

Figura 25. Muestra de productos normativos de la región RLC



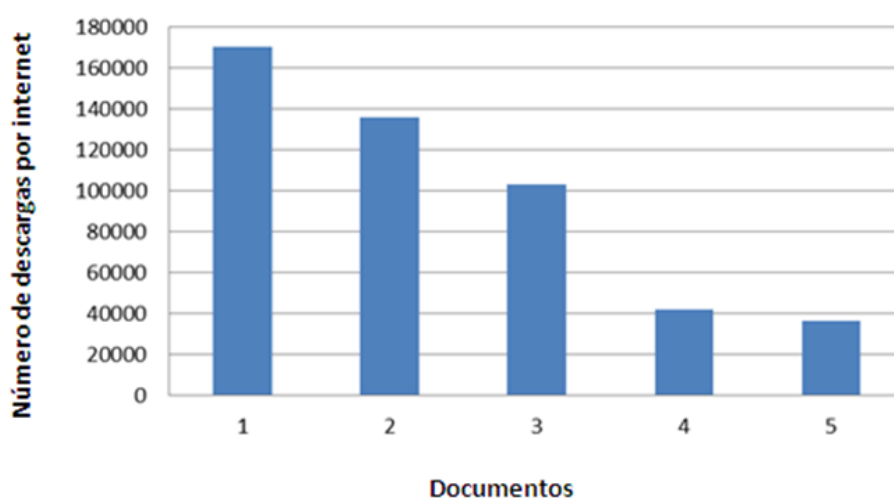
Fuente: Revisión de estadísticas de documentos descargados en Google. 2013⁸²

286. La baja consulta de estos productos normativos confirma la información obtenida a través de las muchas entrevistas que se realizaron durante las visitas a oficinas de los países seleccionados para esta evaluación. Con excepción de los Ministerios de Agricultura y de entidades más próximas a las labores académicas, la respuesta sobre el conocimiento y uso de los productos normativos fue prácticamente nula.

⁸² Documento 1: *Perspectivas de agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, RLC 2012-2013*; Documento 2: *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina, RLC, 2010 (TOMO I)*; Documento 3: *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina, RLC, 2012 (TOMO II)*; Documento 4: *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, FAO 2011*; Documento 5: *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, FAO 2012*; Documento 6: *Boletín de Agricultura familiar, RLC 2012*; Documento 7: *Boletín de Agricultura familiar, RLC 2013*

287. De acuerdo a las entrevistas durante las visitas de campo, para los encargados del manejo de publicaciones en RLC, existen publicaciones que tienen un carácter técnico específico, a diferencia de aquellos denominados productos normativos, que son de consulta más amplia en la región. Al mismo tiempo, es interesante comparar las cifras en la figura 26 correspondientes a los cinco documentos que tienen mayor frecuencia de bajadas desde Internet, en el mismo período que se buscaron los siete productos normativos (15 de mayo al 30 de septiembre de 2013) y se aprecian diferencias sustanciales: los tres primeros son bajados entre 100 mil y 160 mil veces en el período consultado. Se trata de publicaciones que tienen un carácter técnico más específico de aquellos seleccionados como de ‘consulta más amplia’.

Figura 26. Productos más destacados sobre la base del tráfico supervisado RLC



Fuente: Revisión de estadísticas de documentos descargados en Google. 2013⁸³

288. Las páginas web de las oficinas en los países, actualmente gestionadas directamente por las propias oficinas, van a ser “centralizadas” a través de una ventana en la página web de RLC. Aunque la medida se puede justificar en aras de una mayor armonización del perfil y una plataforma única y más segura, en los países preocupa que este cambio pueda afectar a la visibilidad de las actividades de la FAO en los países así como la circulación de información entre las partes interesadas de la FAO a nivel nacional.

9.4 Gestión del conocimiento

289. La gestión del conocimiento se refiere a la creación de información y su transformación en conocimiento a través de análisis, incorporación de experiencias y organización sistemática de la misma, para formar un cuerpo de conocimiento que es, institucionalmente, parte del capital organizacional. Los miembros de la institución en

⁸³ Documento 1: Bio-preparados para el manejo sostenible de plagas y enfermedades en la agricultura urbana y periurbana. IPES/FAO 2010; Documento 2: Captación y almacenamiento de agua de lluvia. Opciones técnicas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. FAO 2013; Documento 3: Producción Artesanal de Semillas de Hortalizas para la Huerta Familiar. Manual Técnico. FAO 2011; Documento 4: Estado de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas en América Latina. FAO 2012; Documento 5: Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. FAO 2012.

cuestión aprenden y ponen en práctica ese conocimiento, para generar nueva información que lo mejore, en una espiral virtuosa, cuyo objetivo es mejorar el desempeño de la institución. Para FAO, “la gestión del conocimiento se basa en la idea de que el recurso más valioso de una organización es el conocimiento que tiene su personal. Por lo tanto, en la medida en que una organización funcione bien, dependerá, entre otras cosas, de la eficacia con que su personal pueda crear nuevo conocimiento, compartir el conocimiento en toda la organización, y usar ese conocimiento para un mejor resultado”⁸⁴.

290. RLC ha desarrollado instrumentos que contribuyen a establecer una base de conocimientos basada en las experiencias y el trabajo institucional en la región. La idea ha sido rescatar conocimientos de las acciones desarrolladas en los territorios e integrarlas, tratando de establecer las bases de su gestión. Entre estos instrumentos se incluye la sistematización de experiencias y la creación de un conjunto de productos que permitirán dar mayor visibilidad al trabajo de campo que desarrollan específicamente los proyectos relacionados con el Fondo FAO-España, rescatando la incidencia en políticas públicas tanto locales, departamentales y nacionales para los países de la región.

291. Los documentos de sistematización contienen una descripción ordenada de las experiencias,⁸⁵ tanto del proceso de planeación y ejecución como de los aprendizajes, y desarrollo de capacidades y del contexto en que tiene lugar cada experiencia. Sin embargo, no es evidente un análisis crítico del proceso por parte de los actores del mismo, lo que reduce el aprendizaje y resta a las sistematizaciones la visión de eficiencia, hallazgos y mejores prácticas que pueden ser incorporadas en otras experiencias del mismo tipo.

292. Además del método para sistematizar experiencias, existen otras herramientas que buscan aproximar la información de los proyectos a los tomadores de decisiones y del público en general. Entre estos productos se encuentran los documentos normativos, publicaciones sobre resultados y experiencias, fichas de sistematización, videos y boletines, que se consignan en el sitio web de la Oficina Regional así como en otros sitios que tienen algunas de las Oficinas Descentralizadas.

293. Una iniciativa de RLC desarrollada en 2010 en el marco del programa FAO-Fondo de España es el Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos (SIMER),⁸⁶ un instrumento creado con el objetivo de establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación de estos proyectos. Se trata de una herramienta para evaluar los proyectos por resultados, basado en la consistencia interna del proyecto establecida a través de la matriz del Marco Lógico. Esta metodología tiene la virtud de integrar la dimensión real y financiera de los proyectos así como el avance del Plan Operativo Anual de cada proyecto. El SIMER es actualmente ampliamente utilizado en la región. Más de 120 proyectos han estado usando el sistema hasta la fecha y, actualmente, 57 proyectos, en 10 países, están actualizando su información en esta plataforma.

⁸⁴ Foro de conocimiento. Comunidad de las Redes de conocimiento temáticas. ABC de la Gestión del Conocimiento. 19.01.2012. <http://www.fao.org/knowledge/doc-details-es/es/c/120428/?type=resources>

⁸⁵ Colombia. Huertas familiares: Experiencia de Seguridad Alimentaria en el marco de la política pública municipal. Honduras. Apoyo a la mejora de los ingresos familiares a través de Huertos Urbanos. <http://www.rlc.fao.org/es/proyectos/plataforma-experiencias-territoriales/huertos-urbanos-honduras/>

⁸⁶ FAO. 2012. Manual Metodológico del Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos gestionados por FAO-SIMER. Metodología del SIMER. Programa de Campo FAORLC. Programa España-FAO.

294. Esta herramienta pretende servir como base de aprendizaje para que la institución desarrolle una cultura de monitoreo y evaluación, lo que aparentemente no existía antes de la aparición del SIMER. Se ha desarrollado también un Manual Metodológico detallado que permite monitorear la matriz de marco lógico, la combinación de las actividades con su presupuesto asociado así como el desarrollo de indicadores de monitoreo y evaluación que apuntan a procesos y resultados.

295. Independientemente de las virtudes del SIMER y los espacios para mejorar su capacidad de comparar indicadores e integrarse con la sistematización de experiencias, los países miembros, a través del Consejo, han mandatado e iniciado un proceso de desarrollo de un marco de monitoreo y evaluación que corresponde a un modelo basado en resultados⁸⁷, diseñado para incorporar los cinco objetivos estratégicos y para medir los resultados y el desempeño corporativo a nivel global, regional y de país. Este modelo intenta encadenar tres niveles de resultados: objetivos estratégicos, resultados y productos organizacionales e indicadores para cada uno de los niveles que incluye este marco. Este marco de M&E sería aplicado universalmente en la organización, reemplazando otras herramientas que se estén utilizando. Existe obviamente preocupación a nivel regional que las experiencias y capacidades existentes no sean suficientemente valorizadas en el nuevo modelo corporativo.

296. En el área de comunicación, una revisión rápida indica que en los últimos años RLC ha diseñado estrategias de comunicación para acciones, programas y necesidades específicas, como por ejemplo, el Programa España-FAO en la Región en 2011,⁸⁸ la erradicación de la Fiebre Aftosa, el programa Educación en alimentación y nutrición para promover la seguridad alimentaria y nutricional como parte de la iniciativa América Latina sin Hambre, así como la estrategia para el proyecto Evaluación y reforzamiento del sistema de prevención de la Encefalopatía Espongiforme Bovina y el Sistema de control de Calidad de piensos.

297. Desde la implementación del Programa España-FAO, se han realizado esfuerzos de coordinación desde la Oficina Regional para lograr establecer un canal único de difusión que permita la entrega de información coherente y que responda a los objetivos comunicacionales de la Oficina Regional. A partir del segundo semestre de 2011 se inició un proceso de reestructuración tanto del sitio web como del boletín institucional, con el objetivo de homologarlos a los criterios técnicos de RLC, reorientando sus contenidos y usabilidad para los nuevos requerimientos.

9.5 *Desarrollo de capacidades como componente del Programa de Campo*

298. Tradicionalmente el desarrollo de capacidades ha sido parte integral de las acciones, como es común en el Sistema de Naciones Unidas. En la mayoría de los casos, los planes de desarrollo de capacidades han estado incluidos en los programas y proyectos institucionales

⁸⁷ FAO COUNCIL. 2013. Hundred and Forty-eighth Session. Rome, 2 - 6 December. Adjustments to the Programme of Work and Budget 2014-15.

⁸⁸ Otras acciones dirigidas a programas específicos se consignan en el documento Comunicación para el Desarrollo ante los desafíos del Cambio Climático, Manejo de Recursos Naturales, Gestión del Riesgo y Seguridad Alimentaria, para el cual se realizó una consulta virtual para identificar necesidades, promover estrategias y alianzas para fortalecer iniciativas y servicios de comunicación para el desarrollo en apoyo a la gestión del riesgo y de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático y la seguridad alimentaria en las áreas rurales de América Latina.

en todos los niveles en que opera FAO. Esto ha sido especialmente cierto en circunstancias en que un país enfrenta el desafío de nuevos cambios en la agricultura y la alimentación, que implican desarrollar sus capacidades en el ámbito de políticas públicas.

299. Recogiendo la amplia experiencia de FODEPAL - Proyecto global de cooperación técnica para la formación en economía y políticas agrarias y desarrollo rural - de principios de la década, se creó el año 2008 el Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas transformando los aprendizajes en prácticas de excelencia. Esta unidad está especializada en la capacitación a distancia *e-Learning* y en la capacitación semi-presencial. Según su propia presentación, su valor agregado es integrar todo el conocimiento generado y acumulado por el programa de campo de la FAO y entregar soluciones innovadoras en el área de la capacitación, considerando las demandas de los países.

300. Sus actividades de capacitación están dirigidas a todos aquellos actores relevantes en la implementación de políticas públicas del sector agrícola, forestal y pesquero de los países de la región, sean profesionales o técnicos del sector público, académico o de organizaciones de la sociedad civil, además de todo el personal de la FAO. Se ofrecen cursos con tutor, semi-presenciales y de autoaprendizaje.

301. Desde su creación, se ha capacitado a más de 10 mil personas a través de 154 cursos en todos los países de la región. Desde el inicio, esta área de capacitación recibió el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que reconoce la importancia de fortalecer las capacidades institucionales y humanas, como ha explicitado en sus diferentes planes estratégicos hasta 2012.

302. El Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas suscribe y se rige por los principios de la Estrategia Institucional para el Fortalecimiento de la Capacidad de la FAO. Al tratarse de una iniciativa que hace parte del Programa de Campo, ofrece capacitación en los temas que se desarrollan con ese programa⁸⁹.

303. La evaluación no dispuso de un instrumento para recibir retroalimentación de los usuarios del Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas, que son, principalmente, oficiales gubernamentales de los países de la región. A través de las entrevistas con funcionarios de las instituciones contrapartes oficiales quedó la impresión que no es una herramienta de uso generalizado y es conocido básicamente por las personas que han tenido la oportunidad de hacer uso directo del sistema de aprendizaje.

9.6 Equidad de género

304. Aunque se expresa de diferentes maneras, hay coincidencia en el criterio de equidad de género en cuanto se refiere a la idea de la igualdad del hombre y la mujer en el control y el uso de los bienes y servicios de la sociedad. Esto supone abolir la discriminación entre ambos sexos y que no se privilegie a ningún género. En el caso de FAO el resultado esperado

⁸⁹ Para el segundo semestre de 2013 se ha ensamblado una oferta que incluye el análisis socioeconómico y de género [ASEG] y lucha contra el hambre; Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe; Mejorando la productividad y calidad en producción acuícola, desafíos actuales y tendencias futuras; Monitoreo Evaluativo de Proyectos usando los Enfoques de Gestión por Resultados (EGR) y de Marco Lógico (EML) mediante el SIMER; Agricultura Urbana y Periurbana como herramienta para la seguridad alimentaria y el desarrollo municipal.

incluye, además, el fortalecimiento de capacidades en los países para formular, implementar, monitorear y evaluar políticas, estrategias, programas e inversiones que generen iguales oportunidades para hombres y mujeres en la agricultura y la seguridad alimentaria.

305. Para efectivamente aplicar la equidad de género se requieren, entonces, dos situaciones concretas y fundamentales: la igualdad de oportunidades y la creación de una serie de condiciones determinadas para que se puedan aprovechar esas oportunidades. En este sentido, la equidad de género se refiere al trato imparcial de mujeres y hombres, según sus necesidades respectivas, ya sea con un trato equitativo o con uno diferenciado pero que se considera equivalente por lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito del desarrollo, el objetivo de lograr la equidad de género, a menudo exige la incorporación de medidas específicas para compensar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres. Esto significa que la incorporación del concepto corresponde a la reducción de las diferencias entre mujeres y hombres para acceder a las oportunidades de desarrollo y la labor de conseguir la igualdad entre ambos se convierte en parte integrante de la estrategia, las políticas y las actividades de la organización.

306. La incorporación de los aspectos de género también requiere evaluar las consecuencias para mujeres y hombres de las medidas previstas en todos los sectores, incluida la legislación, y asegurarse de que tanto las preocupaciones y experiencias de las mujeres como las de los hombres se tengan plenamente en cuenta al diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar todas las actividades de desarrollo. El objetivo es elaborar actividades que superen las barreras que impiden que hombres y mujeres tengan un acceso equitativo a los recursos y servicios que necesitan para mejorar sus medios de vida. En consecuencia, los múltiples roles de las mujeres en la familia y en las funciones de producción son parte crucial de esas consideraciones.

307. El Equipo de Evaluación considera que en los trabajos del Programa de Campo de FAO hay más preocupación por incorporar mujeres a las acciones de implementación de los proyectos que por establecer las condiciones para que el género femenino pueda beneficiarse de las posibilidades que se presentan en los proyectos en los que participan. Específicamente, hay ausencia de adaptación de tiempos, movimientos, corresponsabilidades, división del trabajo, acceso y manejo de recursos, entre otros factores, para que las mujeres puedan participar en proyectos productivos y mantener los roles que usualmente desempeñan, especialmente los reproductivos de la familia.

308. Se evaluaron las consideraciones de género (“gender mainstreaming”, en inglés) incorporadas a los proyectos e iniciativa OE1. En varios países, en las visitas a terreno, se comprobó que muchos de los trabajos se realizan con grupos de mujeres o que las mujeres representan una proporción importante de los actores directos. Sin embargo, con la excepción de Bolivia – atribuible más a la organización de las mujeres que a los esfuerzos del proyecto - no hay ninguna acción por parte de los equipos de FAO en terreno para adaptar las acciones, las prácticas productivas ni las actividades de campo a las condiciones de género y a los otros roles que desempeñan las mujeres en las familias rurales. En muchos casos, no hay participación de otros miembros de la familia en las actividades de producción y no se observó ninguna acción que pudiera contribuir a fortalecer el enfoque de género dentro y fuera del proyecto en ejecución. En términos amplios, se encontraron varios proyectos con mujeres, pero con sentido y perspectivas de género muy limitados.

309. El tema de género está tomando fuerza y dinámica en las Oficinas Descentralizadas en la región. Existe actualmente un sistema de Puntos Focales de Género en 18 oficinas descentralizadas (ver Anexo 31). La mayoría de los Puntos Focales no son especialistas de género, pero deben dedicar al menos 20% de su tiempo a cuestiones de género. Se observa que cuando lo hacen es normalmente en adición a sus responsabilidades a tiempo completo. La Unidad de Género, Equidad y Empleo Rural (ESW, por su sigla en inglés) en la Sede provee ayuda en cuestiones específicas y también organiza capacitaciones. No existe un soporte a esa red a nivel regional, dado que el puesto de Oficial de Género en RLC está vacante desde su creación en 2012.

9.7 Conclusiones

310. Con relación a las áreas mayores de colaboración de FAO en ALC:

- Las actividades de Programa de Campo de FAO en ALC reflejan, en general, las 11 prioridades definidas por el Consejo de FAO para el período 2004-12, con énfasis en proyectos dirigidos a los aspectos de SAN y, principalmente, a las acciones de incremento de la oferta de alimentos a partir de la agricultura familiar en ALC.
- Los importantes cambios que generan la definición de los cinco objetivos estratégicos adoptados por FAO y que deben incorporarse plenamente a partir de 2014, afectarán sustantivamente las áreas de colaboración de FAO con los países de la región. Adicionalmente, los acuerdos de las oficinas con los gobiernos a través de los MPP, también tendrá efecto específico sobre las áreas de colaboración con los países al tomar en cuenta esos objetivos estratégicos.

311. Con relación a las lecciones aprendidas de algunos proyectos e iniciativas revisadas:

- En términos amplios, con la excepción de Antigua y Barbuda, los proyectos son relevantes para los países y logran una buena interacción con entidades nacionales y otros aliados a nivel local, la cual se diluye a nivel nacional, dado que las oficinas concentran sus acciones y relaciones con el Ministerio de Agricultura. En Bolivia participan otros ministerios e instituciones nacionales. Es notoria la ausencia de los niveles regionales en la implementación de proyectos.
- En general, el diseño de los proyectos es sencillo y aplicado a los problemas que intentan solucionar.
- Caben todavía dudas sobre la validez del enfoque y del nivel de actuación de los proyectos. En el área de SAN se pone énfasis en el incremento de la oferta de alimentos a través de estrategias conocidas (por ejemplo, huertas caseras, huertas escolares, multiplicación de semillas) en contraposición a proyectos que permitan un acceso mayor de los más vulnerables a la alimentación adecuada (incremento de la demanda).
- Existen dudas sobre la capacidad de incidir que puedan tener algunos proyectos en razón de su cobertura y de cierta tendencia a integrar el trabajo con el de las entidades nacionales en algunos países (por ejemplo, el proyecto piloto OE1). Asimismo, en varios países la ausencia de institucionalización de sus enfoques y métodos de trabajo levanta dudas sobre la sostenibilidad de varios proyectos una vez se termine la intervención directa de FAO.

312. Con relación a la producción y disseminación de los productos normativos de FAO:

- Los productos normativos se encuentran disseminados entre los sitios web de la Sede, RLC y, posiblemente, algunas oficinas en los países. Eso mismo sucede con las publicaciones institucionales, en general, de todo carácter. Su evaluación, entonces, es difícil y limitada.
- De una muestra seleccionada por OED, se encuentra que la frecuencia con que se descargan esos documentos a través de Internet es bastante baja. Esta condición corrobora la información recogida a través de las entrevistas en los países visitados.
- Existen productos temáticos específicos producidos por RLC que son mucho más consultados y descargados desde el sitio web de la regional. No se tiene información sobre el uso de otras publicaciones que puedan estar en los sitios web de algunas oficinas en los países.

313. Con relación a la gestión del conocimiento, comunicación y coordinación:

- RLC ha diseñado instrumentos para generar información ordenada de las experiencias de trabajo de campo (método de sistematización de experiencias, el SIMER, publicaciones, videos, etc.). Sobresale el SIMER por su amplia aplicación y la capacidad de ordenar la información según el Marco Lógico de los proyectos y su asignación presupuestaria.
- Con la incorporación de los nuevos objetivos estratégicos, la Sede central está elaborando un sistema de monitoreo y evaluación que pareciera estar planeado para ser aplicado universalmente en la institución. Ese nuevo sistema reemplazaría al SIMER cuando esté terminado. De esa manera, se pasaría de un monitoreo de planes operativos de los proyectos a un monitoreo por resultados de los proyectos.
- La comunicación originada en RLC ha sido diseñada para programas, proyectos y acciones específicas, que generalmente culminan en publicaciones técnicas. Más recientemente se ha creado un boletín informativo y se hacen esfuerzos por unificar las comunicaciones externas, con un gran énfasis en los medios de comunicación.

314. Con relación desarrollo de capacidades como componente del Programa de Campo:

- En 2008 se creó el Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas especializada en la capacitación a distancia e-Learning y en la capacitación semipresencial. Su público objetivo está conformado por actores relevantes en la implementación de políticas públicas del sector agrícola, forestal y pesquero de los países, tanto del sector público, académico o de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo el personal de la FAO.
- La misión no tuvo acceso a información ni instrumentos que permitan una evaluación de este Núcleo que declara haber capacitado a más de 10 mil funcionarios en la región. A través de las entrevistas en los países visitados no se detectó un amplio conocimiento de la existencia ni las acciones del Núcleo.⁹⁰

315. Con relación a la equidad de género:

- Varios de los proyectos de campo visitados por la misión trabajan con grupos exclusivamente de mujeres o con grupos con una amplia representatividad de mujeres.
- Sin embargo, no se detecta ningún esfuerzo institucional o en los diseños de los proyectos para crear las condiciones necesarias para generar iguales oportunidades para hombres y mujeres en las actividades económicas rurales.

⁹⁰ FAOR en Honduras indicó dificultades creadas por los precios de los cursos.

9.8 Recomendaciones

316. Con relación a las áreas mayores de colaboración de FAO en ALC:

- La restructuración de los Equipos Multidisciplinarios para manejar los nuevos Objetivos Estratégicos debería recibir pronta atención. La distribución de los Oficiales Técnicos entre Santiago, Panamá y Barbados debería prestar atención a la importancia creciente de la subregión mesoamericana.

317. Con relación a las responsabilidades y descentralización en la implementación del Programa de Campo:

- Parece muy pertinente establecer y dar a conocer las líneas de asistencia técnica para los proyectos, a fin de reducir la discrecionalidad actual en la intervención de los OTP.
- Los proyectos regionales y subregionales deben ser una respuesta a las líneas acordadas en los MPP, dentro de los objetivos estratégicos recientemente adoptados. Los proyectos regionales y subregionales no deberían forzar la incorporación de países ni la uniformidad en los tratamientos y métodos de trabajo. De hecho, la diferenciación que se recoge en los MPP necesita incorporar flexibilidad en estas materias.

318. Con relación a las lecciones aprendidas de algunos proyectos e iniciativas revisadas:

- Se recomienda una reflexión informada sobre las condiciones de los países y los cuatro componentes de SAN⁹¹, para establecer los énfasis de los proyectos en dichos componentes. Definiciones sobre este enfoque deben reflejarse igualmente en cada MPP que se acuerde con los países.
- También se recomienda revisar la estrategia de trabajo para asegurar que los proyectos de campo se localizan a los niveles y con la capacidad de incidencia adecuados. Los proyectos son instrumentos de demostración o de prueba para alcanzar impactos, políticas y decisiones de cobertura regional o nacional, y esta perspectiva debe asegurarse en el diseño de distintas iniciativas.
- En cuando a los sitios piloto de la iniciativa del OE1, si se decide replicarlos, es pertinente revisar el diseño para cumplir con el propósito de aprendizaje. Es necesario realizar una evaluación formal del diseño, procesos y resultados.

A RLC, en relación a la producción y disseminación de los productos normativos

319. Se recomienda que se recopile las publicaciones y productos técnicos y normativos en un sitio web institucional y que se informe a los potenciales usuarios. Incluir un contador de consultas y descargas de documentos sería muy útil, si se quiere hacer algún tipo de monitoreo sobre el uso de esos documentos.

⁹¹ Estos cuatro componentes son: (i) disponibilidad de alimentos; (ii) acceso a los alimentos; (iii) calidad nutricional and (iv) estabilidad en la disponibilidad y el acceso. Ver: Stamulis, K. and A. Zezza. 2003. A Conceptual Framework for National Agricultural, Rural Development, and Food Security Strategies and Policies. ESA Working Paper No. 03-17. www.fao.org/es/esa.

320. Para diseminar e incrementar la consulta y el uso de estos documentos, es necesario pensar y diseñar una estrategia de información diferente a la basada en las menciones en medios de comunicación a fin de mantener informado a los miembros de la población objetivo de tales documentos. Anuncios y abstractos que lleguen directamente al público objetivo, son ejemplos de acción.

321. Con relación a la gestión del conocimiento, comunicación y coordinación:

- La metodología de sistematización de experiencias debería integrarse al sistema de monitoreo y evaluación existente (SIMER) para potenciar la creación de conocimiento a partir del análisis de indicadores periódicos.
- Las acciones para unificar las comunicaciones y establecer líneas de trabajo requieren definir poblaciones objetivo para la institución y establecer canales de comunicación.

A RLC y a la FAO en ALC, con relación a la equidad de género

322. Se recomienda incorporar la perspectiva de género en las acciones de FAO de una manera más amplia. Además de asegurar la incorporación activa de las mujeres, es necesario crear las condiciones para que puedan compatibilizar esa participación y las responsabilidades que deben asumir con el resto de actividades que generalmente desarrollan en los papeles que desempeñan. La sostenibilidad de las acciones con mujeres está relacionada con la compatibilización de sus roles familiares y la división operativa del trabajo.

10 Asociaciones y Movilización de Recursos

323. El Consejo de la FAO en 2012⁹² pidió “un uso mayor y más creativo de asociaciones con instituciones nacionales y regionales, otros organismos internacionales, tanto de las Naciones Unidas, como fuera del sistema NU, el sector privado, las universidades y organizaciones de investigación, y la sociedad civil”. Por lo tanto, la evaluación ha analizado con especial atención la cantidad y calidad de asociaciones existentes entre la FAO y otras instituciones en la región.

10.1 Socios Gubernamentales

324. La FAO es ampliamente reconocida por los gobiernos como un socio confiable y un actor neutral. Los Ministerios de Agricultura son los principales socios y contrapartes gubernamentales de la FAO en todos los países. Esto deviene del mandato y la historia de la Organización, aunque la complejidad y diversidad de los problemas relacionados con la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible y la pobreza rural, requieren de asociaciones más amplias y multisectoriales. De hecho está aumentando el número de proyectos y programa implementados con otros socios gubernamentales, como el Ministerio de Medioambiente, el de Salud, Asuntos Sociales, y Educación entre otros. Además, en todos los países de la Región los gobiernos locales están cada vez más empoderados para desarrollar programas sociales y económicos a niveles descentralizados, y se convierten en potenciales socios fuertes para actividades de campo relevantes de la FAO, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad alimentaria o la gestión sostenible de los recursos naturales.

325. Sin duda, en América Latina y el Caribe, las prioridades país están íntimamente ligadas con el diseño e implementación de la política económica. Son los Ministerios de Hacienda/Finanzas y los Bancos Centrales los responsables últimos de esas políticas y de las asignaciones fiscales en la región. FAO tendrá que establecer canales regulares de acceso a estas instancias, en especial, con los nuevos Objetivos Estratégicos.

326. Los Ministerios de Relaciones Exteriores, a través de sus Secretarías/Subsecretarías/Direcciones/Oficinas para la cooperación multilateral, son a menudo las contrapartes formales que proporcionan los marcos institucionales y estratégicos a la cooperación de la FAO. Además, hay un aumento del número de Agencias Nacionales para la Cooperación Internacional que tienen un rol importante tanto en la coordinación de los programas de cooperación como en establecer programas de cooperación Sur-Sur con otros países (ver más abajo, punto 10.6). En ambos casos, su relevancia como socios de la FAO va a aumentar.

327. Las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas acostumbran a formalizar Acuerdos de Sede para formalizar sus actividades en los países anfitriones.⁹³ Durante las visitas a los países seleccionados se recogió información fragmentaria sobre la situación de FAO en este respecto. Definitivamente hay una carencia de visión global regional sobre cuál es la situación. Pareciera haber una gran variedad de alternativas y documentos que regulan la presencia de las Representaciones de País. Sin duda, algunos de larga data, que difícilmente

⁹² “Estructura y funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas” CL 144/15.

⁹³ Seguramente es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quien tiene el mayor número de estos acuerdos y los de más larga data.

reflejen las condiciones actuales de los programas de FAO en la región. OSD está realizando esfuerzos de homogeneización y actualización en esta área.

10.2 Organismos y agencias de la ONU

328. La participación de la FAO en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y en el Equipo de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países (UNCT por su sigla en inglés) es buena y apreciada por los socios de la ONU. Prácticamente en todos los países los MPP están alineados con el MANUD y siguen el mismo calendario, aunque los socios no conocen bien el documento, o lo desconocen por completo. Las Representaciones de País de FAO deberían dar a conocer activamente sus MPP y la marcha de los mismos a las otras organizaciones de Naciones Unidas.

329. La participación de la FAO en los programas conjuntos de la ONU (“UN Joint Projects, UNJP”, por su sigla en inglés) ha sido activa y apreciada en todos los países que han implementado este tipo de programas. La FAO ha sido un actor relevante en el programa piloto “Unidos en la Acción”⁹⁴ llevado a cabo en Uruguay, aunque la reducción de la cooperación internacional con el país dificulta la sostenibilidad del programa en el futuro cercano. El Programa piloto no pareciera haber sentado las bases para una presencia unificada y sostenible en el tiempo del Sistema de Naciones Unidas.

330. La Evaluación observó que no existen Coordinadores Residentes del Sistema de Naciones Unidas en la región que provengan de FAO como su organización de origen.

331. La FAO, por medio de RLC, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) mantienen una relación de colaboración histórica que actualmente se enfoca a la realización conjunta de foros regionales, estudios y publicaciones sobre temas relacionados con Desarrollo Agrícola, Precios de los Alimentos, Cambio Climático. Para CEPAL es de importancia tener contrapartes y alianzas con otras agencias del sistema de Naciones Unidas en temas regionales, y la co-localización en Santiago de Chile de la Sede de CEPAL y RLC fue clave para generar dichas sinergias. La firma de un memorándum de entendimiento (MdE) entre FAO y las Comisiones Económicas Regionales en Abril de 2013, pareciera haberse propiciado a partir de los buenos resultados del trabajo conjunto entre FAO y CEPAL en América Latina y el Caribe. Adicionalmente, la percepción de CEPAL es que dicho MdE amplía las potenciales áreas de trabajo conjunto al incorporar temas relacionados con los nuevos objetivos estratégicos de la FAO.

10.3 Instituciones y organismos regionales

332. En general, la evaluación ha encontrado que la asociación de la FAO con las instituciones regionales es débil, tanto a nivel estratégico como programático. La Comunidad del Caribe (CARICOM) es la única institución regional contraparte de la FAO para un programa regional en el ámbito de la seguridad alimentaria. Se han registrado colaboraciones con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para la organización de seminarios y publicaciones relacionadas con el comercio agrícola.

⁹⁴ “Delivery as One”, en Inglés.

333. La cooperación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es razonable, pero no existen muchas evidencias de acciones conjuntas. La única excepción tangible es el MPP en Paraguay, donde las dos organizaciones han puesto bajo el mismo marco estratégico sus proyectos respectivos.

334. La evaluación ha analizado con especial atención la cooperación entre la FAO y el IICA, debido a la existencia de un acuerdo general (“Carta de Entendimiento para una Alianza Estratégica entre la FAO y el IICA”) firmado en 2012 entre las dos organizaciones y la eventual fusión de las actividades de la FAO y el IICA en Paraguay como iniciativa piloto. Tanto el OT/Representante de la FAO como el Representante del IICA en Paraguay colaboraron en promover un trabajo conjunto, acordando un marco de programación conjunta aprobado por el Gobierno. Ambos manifestaron que una función operativa/institucional conjunta de las oficinas en el país dependía de la Alta Dirección de ambas organizaciones. El Ministro de Agricultura comunicó que no aprobaba dicha opción.

10.4 Representantes y organizaciones de la sociedad civil

335. Aunque, en ocasiones, las ONG son socios en algunas actividades de campo, las alianzas estratégicas con ONG nacionales son muy escasas en los países visitados. La encuesta enviada a 87 ONGs⁹⁵ ha recibido una tasa de respuestas extremadamente baja, a pesar de la considerable participación de miembros de organizaciones de la sociedad civil en la última conferencia regional en 2012, alrededor de 65 personas provenientes de varios países.

336. En tres países visitados (Bolivia, Guatemala, México), el equipo se reunió con parlamentarios activos en el Frente Parlamentario contra el Hambre, que subrayaron el papel de la FAO en la movilización de los frentes.

337. En su conjunto, parece que las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil necesitan ser reconsideradas en el nivel regional y nacional.

10.5 Centros de investigaciones e instituciones académicas

338. En los países visitados, en general, la misión ha encontrado muy pocas colaboraciones con instituciones académicas, impulsadas principalmente por iniciativa personal de algún oficial técnico en temas específicos.

339. La cooperación con los centros de investigación del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR)⁹⁶ incluyendo el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por su sigla en inglés) en la región es prácticamente inexistente.

⁹⁵ Las ONG que han participado en la última Conferencia Regional (2012) más otras indicadas por las Oficina País (FAOR) como socias de la FAO.

⁹⁶ El GCIAR (Consortio, antes grupo consultivo, para la Investigación Agrícola Internacional, CGIAR en su sigla en Inglés) es una organización internacional que trabaja a través de una red de 15 centros de investigación, tres de ellos ubicados en la región: el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Colombia, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) en México y el Centro Internacional de la Papa (CIP), en Perú. El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), con sede en Washington, también es parte del consorcio.

10.6 Movilización de recursos

340. En el Capítulo 6, más arriba (ver 6.1 Efectividad, y el Anexo 12) se identificaron las fuentes de financiación para el Programa de Campo en ALC. Las mismas son variadas e importantes. Entre 2008 y 2012 se movilizaron USD 76.5 millones provenientes de países al interior de ALC, un tercio de los fondos movilizados de donantes bilaterales durante el período. Como se mostró en el capítulo 3, más del 50% de los desembolsos del Programa de Campo provienen de Fondos Fiduciarios Unilaterales y del Programa de Cooperación FAO/Gobiernos. En conjunto, ellos aumentaron 55% entre 2008 y 2012.

341. Hoy en día existen ocho países en la región - Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Venezuela, Uruguay - con políticas activas de cooperación Sur/Sur, dentro y fuera de la región. Se han establecido estructuras institucionales⁹⁷ y la asignación de fondos ha crecido rápidamente en los últimos años.⁹⁸

342. La Dirección para América Latina y el Caribe maneja un fondo de contribución de Brasil para este trabajo, cuya importancia ha sido considerable durante el período 2004-12. Brasil ha contribuido, durante ese período, casi USD 55 millones (18% de las contribuciones totales de donantes bilaterales al Programa de Campo durante ese período), convirtiéndose así en la segunda fuente de financiación del PC, después de España.

343. Durante la Evaluación se observó la falta de una política estructurada de movilización de fondos en la región. Este trabajo debería priorizarse y todas las Oficinas Descentralizadas deberían ser incentivadas a participar en el esfuerzo. La caída abrupta de las contribuciones de España debiera crear una alerta temprana de dificultades futuras.

10.7 Conclusiones

344. El principal punto de entrada a los Gobiernos en América Latina y el Caribe son los Ministerios de Agricultura. Los desafíos de los nuevos Objetivos Estratégicos de la organización deberían promover una diversificación de los canales de contacto con los gobiernos de los países anfitriones.

345. El Sistema de Naciones Unidas en la región valora la participación de la FAO en las instancias e instrumentos de planificación conjunta. Sin embargo, el conocimiento del Marco de Programación por País es muy limitado. Las Representaciones de País deberían dar a conocer activamente estos documentos y la implementación de los mismos. No existen Coordinadores Residentes del Sistema de Naciones Unidas en la región que provengan de FAO como organización de origen.

346. Las alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil a nivel regional y nacional son limitadas. A nivel local sí se pudo observar experiencias interesantes.

⁹⁷ La mayoría de las veces a través de Agencias/Secretarías/Sub-secretarías de Cooperación Internacional, ubicadas, por lo general, en la esfera de los Ministerios de Relaciones Internacionales.

⁹⁸ Hasta ahora ha sido imposible estimar una cifra de cooperación proveniente de estos países utilizando criterios establecidos por OCDE/CAD para donantes tradicionales. Sin embargo hay varios estudios que indican actividades crecientes en esta área. Ver: SEGIB, Informe de Cooperación Sur-Sur, Madrid, 2009, 2010, 2011, 2012.

347. El trabajo con centros de investigación e instituciones académicas, así como con el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional, particularmente el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias es casi inexistente. Una profundización de estos vínculos aportaría valor agregado a la FAO en el trabajo con sus nuevos Objetivos Estratégicos.

348. No existe una política consolidada de movilización de recursos al interior de la región. Dada la importancia de movilizar financiación para el Programa de Campo, la Dirección regional debería considerar fortalecer este trabajo

10.8 Recomendaciones

A RLC

349. La Dirección Regional para América Latina y el Caribe debería elaborar un plan para ampliar la red de interlocutores de los Gobiernos de la región más allá de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, a fin de trabajar sobre los cinco Objetivos Estratégicos.

A OSD

350. OSD, con apoyo de la Oficina Jurídica y de Ética (LEG), debería realizar una revisión de las modalidades de Acuerdo de Sede existentes a nivel de país y elaborar un plan de acción para actualizar los mismos, o acordar nuevos cuando sea necesario, en un período razonable de tiempo.

351. Las Representaciones de País deberían desarrollar planes de corto plazo para dar a conocer sus Marcos de Programación por País al interior del Equipo País del Sistema de Naciones Unidas, entre otros donantes y agencias multilaterales presentes en los países y entre sectores amplios de los gobiernos anfitriones.

352. Se recomienda a la Alta Dirección de la FAO diseñar un esfuerzo institucional estructurado para incorporar personal proveniente de FAO al grupo de candidatos a Coordinador del Sistema Residente de Naciones Unidas en la región.

A RLC

353. Dada la importancia creciente del Programa de Campo en América Latina y el Caribe, y la financiación creciente del mismo a partir de contribuciones de los propios países de la región, RLC, con apoyo de TCS, debe desarrollar una estrategia institucional de movilización de recursos, que incluya la asignación de oficial(es) especializado(s) a la misma y con amplia participación de los Representantes de País. Un abordaje integrado del rol de FAO en la cooperación Sur-Sur debería cristalizarse en este contexto. La movilización de recursos debe incluirse como sector estratégico en los MPP y en el reclutamiento de Representantes de País y Oficiales Técnicos en la región.

11 Conclusiones

354. La Evaluación se concentró en responder dos preguntas: 1) qué progreso ha hecho FAO en la implementación de las decisiones corporativas de descentralizar sus funciones y roles en América Latina y el Caribe (ALC); 2) de qué manera ese progreso (o la ausencia del mismo) ha influido sobre la efectividad y eficiencia de la Organización en la región.

355. El análisis se centró en el período 2008-2012 e identificó un punto de inflexión en 2010. Esta decisión fue ampliamente respaldada por la gran mayoría del personal entrevistado durante las visitas de campo.

356. En ALC, la Organización cumplió con la descentralización a través de las siguientes medidas: a) la transferencia de la supervisión de las Oficinas de País a la Oficina Regional en Santiago (RLC) y la supervisión de los Oficiales Técnicos de las Oficinas Regional y Sub-regionales al Representante Regional; b) la apertura formal de la Oficina Sub-regional para Mesoamérica (SLM) en Panamá, en 2007, que de hecho comenzó sus operaciones a escala significativa en 2010; c) el establecimiento de Equipos Multidisciplinarios en Santiago (descontinuado en 2012), Barbados y Panamá; d) el establecimiento de procesos de planificación descentralizados, a través del Marco de Programación por País (MPP); e) aumento de la delegación de autoridad a las Oficinas Descentralizadas (OD), incluyendo Programa de Cooperación Técnica (PCT), Programa de Campo, Cartas de Acuerdo, adquisiciones, y gestión de recursos humanos; f) la asignación de una función de gobierno a la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (LARC) en la orientación de las prioridades y la labor en la región, a partir de 2010.

357. El avance en cada uno de esos procesos ha tenido lugar a distintas velocidades y el grado de implementación varía en unos y otros. Pero la Organización sí ha progresado en la implementación de las decisiones corporativas de descentralizar sus funciones y roles en ALC.

358. El Equipo de Evaluación concluye que las Oficinas Regional, Subregionales y de País en ALC tienen ahora la autoridad para la definición de prioridades y la movilización de recursos a un nivel cercano a los países miembros. La descentralización estableció roles y responsabilidades para los tres niveles de Oficinas Descentralizadas: Oficina Regional, Oficina Subregional, Oficina de País. Pero esos roles son ambiguos, en algunos casos se duplican y no han sido comunicados eficientemente. Eso contribuye a que no se pueda diferenciar claramente la manera y el propósito de actuar de cada uno de esos tres niveles.

359. Persisten reglas y actitudes que reproducen mecanismos de control “ex ante”, desde la Sede o desde RLC, que limitan el funcionamiento ágil y eficiente de la Organización a nivel país. Los Representantes de País no tienen todo el poder para ser los principales tomadores de decisiones y proporcionar un servicio ágil. En el otro extremo, los mecanismos de rendición de cuentas y valoración de desempeño son todavía débiles.

360. Con respecto a la delegación de autoridad del apoyo técnico, en la mayoría de los casos las unidades técnicas de la Sede siguen asumiendo el papel de Unidades Técnicas Principales (UTP). La mayoría de los Oficiales Técnicos Principales (OTP) está en la Sede. La Sede también es la Unidad Operativa (UO) para una parte significativa de la asignación presupuestaria, mientras las Oficinas Subregionales siguen siendo actores secundarios.

361. La delegación de autoridad no fue acompañada de mayores recursos. Los recursos del Programa Regular en la región están estancados desde 2010. La descentralización es todavía un proceso inconcluso en lo que hace a llevar el proceso de definición de prioridades y movilización de recursos al nivel más cercano a los países.

362. La delegación de autoridad para compras y Cartas de Acuerdo es suficiente para cubrir las necesidades de las Oficinas, aunque existe cierto desconocimiento sobre las normas administrativas. En el área de recursos humanos, la delegación no fue acompañada con la capacitación y apoyo suficiente. Las condiciones contractuales de los recursos humanos “non staff” comprometen la efectividad y eficiencia de las medidas de descentralización al ocasionar una alta rotación.

363. El proceso de aprobación del Programa de Cooperación Técnica no es claro y limita la autoridad otorgada al Coordinador del PCT. Existen varios niveles de aprobación y aval y hay duplicidad de responsabilidades a lo largo del proceso.

364. La implementación del Sistema Mundial de Gestión de Recursos (GRMS) ha empoderado a las Oficinas descentralizadas, especialmente a las de País.

365. La Evaluación desarrolló y estimó indicadores de efectividad y eficiencia por los costos.⁹⁹ Los indicadores tienen limitaciones que se discuten en el capítulo 6, pero son válidos, consistentes y comparables. Varias organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales utilizan indicadores similares. Ellos proporcionan información sobre 36 unidades de análisis. El proceso de descentralización en la región es una historia relativamente exitosa en términos de efectividad. La presencia de la organización en la región, medida por los desembolsos totales, que como se señalara son un indicador de su presencia en ALC, aumentó en 47% entre 2008 y 2012.

366. Ese aumento muy importante fue liderado por la mayor capacidad de ejecución y la expansión del Programa de Campo (PC). Varias razones han contribuido a ello: la apertura de la oficina SLM en Panamá, la descentralización de actividades, el afinamiento de las prioridades de la organización y su sincronización con las prioridades de los gobiernos, y el trabajo de fortalecer la presencia a nivel de país. El Programa de Campo se incrementó en 53% entre 2008 y 2012.

367. El aumento del Programa de Campo, a su vez, fue liderado por el aumento sustancial del desembolso de los “Fondos Fiduciarios Unilaterales” y del “Programa de Cooperación FAO/Gobiernos” que se incrementaron en 55% entre 2008 y 2012. El aumento de esos fondos fue resultado directo de la movilización de recursos a nivel regional y responde a los incentivos creados por la descentralización y al empoderamiento de las unidades de campo, como fue corroborado en las entrevistas de campo con las Direcciones Regional y Subregionales y con los representantes de gobiernos en los países visitados. Durante 2008-2012 se movilaron USD 227 millones de donantes bilaterales, que representaron 75% del PC. Un tercio de esos recursos provinieron de países de América Latina y el Caribe.

368. La Evaluación elaboró un indicador de efectividad denominado “multiplicador” que pudo ser estimado para 36 unidades de análisis durante 2014-2012. El mismo se incrementa

⁹⁹ Se construyó una base de información con más de 5,000 datos, que cubre el período 2004-2012.

hasta alcanzar un valor de 3.2 para el período 2008-2012: por cada dólar recibido de “Consignaciones Netas”, la presencia en ALC logra movilizar 3.2 dólares de recursos extra-presupuestarios.

369. Una de las medidas centrales de descentralización en la región es la creación de la Oficina Sub-regional para Mesoamérica (SLM), en Panamá. El resultado de esta medida también es exitoso. La participación de la subregión en los desembolsos totales aumenta en 7 puntos porcentuales entre 2008 y 2012. El multiplicador de la subregión supera al multiplicador total para ALC. Los países de la subregión, con excepción de Costa Rica, muestran muy buen desempeño en términos de efectividad y eficiencia, conjuntamente consideradas, entre 2008 y 2012. Sin duda, el trabajo cercano con países relativamente pequeños (con respecto al tamaño de sus economías y a sus poblaciones) y donde la cooperación internacional todavía tenía presencia hasta 2011, potenció el trabajo de las Oficinas de País. Las visitas a Guatemala, Nicaragua y Panamá dieron prueba fehaciente de este desarrollo. Puesta en funcionamiento la Oficina Subregional es de esperarse que si la misma es adecuadamente empoderada en términos de recursos y de personal técnico este círculo virtuoso pueda continuar.

370. La descentralización empodera el rol y trabajo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) a partir de 2010. Los desembolsos de RLC aumentan 121.6% entre 2008 y 2012 y su participación en los desembolsos totales en la región pasan de 15.2% a 22.9% en el mismo período.

371. El análisis de eficiencia muestra que no hubo ganancias significativas durante el período 2008-2012 en comparación con el período 2004-2012. En términos de eficiencia, los resultados muestran un estancamiento durante el período. El peso administrativo del manejo de los programas no muestra mejoras (disminuciones) importantes durante 2008-2012.

372. El análisis de desempeño global de las unidades de análisis se realizó combinando los indicadores de efectividad y de eficiencia. Se estimó el desempeño para el período 2008-2012 en su totalidad. También se completó un análisis longitudinal, comparando 2008 y 2012, que permitió determinar la evolución de distintas unidades de análisis y su tránsito entre las categorías de bajo, medio y alto. Se observa el buen desempeño generalizado de los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica. Esto es importante dado el fortalecimiento de la descentralización en esa subregión.

373. Una mayoría de los países administrados bajo el sistema de acreditación múltiple, todos ellos en el Caribe, presentan indicadores positivos de desempeño. Pero no se realizaron visitas de campo en este respecto.

374. Los países más grandes de la región, en términos del tamaño de sus economías y de su población, aparecen en lugares intermedios, aunque hay motivos de preocupación con la pérdida de eficiencia de las operaciones en Brasil.

375. Se encontró un grupo de unidades de análisis con desempeño bajo y, en varios casos, en proceso de deterioro. Allí pertenecen, en primer lugar, RLC y las Oficinas Sub-regionales para Mesoamérica y el Caribe. Varios de los países del Caribe muestran un desempeño preocupante. Un grupo de países latinoamericanos muestra también bajo desempeño y parece haberse estancado a bajos niveles durante el período analizado. La evolución de la mayoría

de los países con bajo desempeño durante el período deja la sensación de que las tendencias negativas están fundamentalmente determinadas por pérdidas de eficiencia.

376. La Sede en Roma maneja el Apoyo Administrativo y Operaciones (AAO/AOS) dentro del Programa Regular cuando el mismo es generado por el Programa de Campo. Los criterios de apropiación entre distintas instancias de la FAO son confusos, poco transparentes e inequitativos.

377. La instauración de los Marcos de Programación por País (MPP) como instrumento de definición de prioridades fue una medida acertada desde el punto de vista de la descentralización. Los MPP se establecieron como documentos idóneos para la identificación y negociación de prioridades. Fortaleció el rol del Representante de la FAO a nivel País y el principio de subsidiariedad. Los MPP son altamente valorados por las contrapartes gubernamentales. Los documentos son de buena calidad y cumplen satisfactoriamente con las guías de elaboración.

378. Existen áreas de mejora relacionadas con el establecimiento de marcos de monitoreo adecuados, programas de trabajo anuales que permitan la estimación de recursos requeridos anualmente para cada resultado esperado, el establecimiento y uso de enfoques de manejo de portafolio, y la inclusión de temas de género. Los roles definidos para la formulación de los MPP son generales y ambiguos. Reciben un apoyo y asesoría técnica de los Oficiales Técnicos limitado.

379. La asignación de recursos del Programa Regular sigue criterios inerciales y responde al tamaño de las oficinas en cuanto a personal. Los criterios que rigen la distribución de la asignación dentro de la Región de los recursos del Programa de Cooperación Técnica (PCT) son inadecuados y conllevan a una dispersión de los recursos entre oficinas de país y a una concentración a nivel regional. Todo esto afecta el relacionamiento entre los distintos niveles de las Oficinas Descentralizadas en ALC. La Evaluación contrastó las asignaciones del período 2004-2012 con el Ingreso Nacional Bruto *per cápita* (metodología Atlas), la tasa de pobreza extrema y la tasa de desnutrición sin encontrar vestigios de influencia de las mismas en las asignaciones.

380. En relación a la definición de prioridades a nivel regional la Evaluación concluye que las decisiones tomadas en 2010 (la Comisión Regional para América Latina y el Caribe, LARC, como órgano rector de la FAO a nivel regional, y la delegación de autoridad a RLC para priorizar a nivel regional) fueron acertadas en el proceso de descentralización.

381. Los cambios en el marco estratégico global de FAO, con la definición de cinco Objetivos Estratégicos (SOE) y la definición de guías para su implementación irrumpieron en el proceso que se estaba desarrollando a nivel regional. Es importante reconocer y brindar espacios para la participación de actores a nivel de las Oficinas Descentralizadas, con reglas claras de relacionamiento que respeten los principios de subsidiariedad que se reforzaron con las decisiones tomadas en 2010.

382. Con respecto a la estructura de recursos humanos en la región, el Equipo de Evaluación encontró un desajuste entre las responsabilidades delegadas a las Oficinas Descentralizadas y los recursos y capacidades para ejercerlas. No ha habido un aumento de recursos concomitante con el aumento de responsabilidades.

383. Los puestos de Oficiales Técnicos no responden adecuadamente ni a los objetivos estratégicos de la FAO a nivel global, ni a las áreas prioritarias regionales establecidas por la Conferencia Regional. El mayor número de Oficiales Técnicos está concentrado en RLC, mientras se observa un desbalance en la dotación de los mismos en Mesoamérica y en el Caribe.

384. El área de emergencias no cuenta con una presencia adecuada en Centroamérica y el Caribe.

385. La oferta de capacitación a los trabajadores ha mejorado en el último bienio. Pero es todavía limitada. La formación va dirigida especialmente a personal “staff” de la FAO, pero deja sin posibilidades a un porcentaje importante de personas que tienen contratos temporales, aunque trabajan de manera continuada y en puestos y con conocimientos claves para el trabajo de las oficinas.

386. Con relación a las áreas temáticas de colaboración de la FAO en ALC, se comprobó que las actividades del Programa de Campo reflejan bien las once prioridades definidas por el Consejo de FAO para el período 2004-2012, con énfasis en proyectos dirigidos a los aspectos de seguridad alimentaria y a las acciones de incremento de la oferta de alimentos a partir de la agricultura familiar. Sin duda, tanto la prioridad dada a los Marcos de Programación por país como la definición de los nuevos cinco Objetivos Estratégicos (5OE), afectarán sustantivamente las áreas de colaboración de FAO con los países de la región.

387. Con relación a los proyectos específicos evaluados, en términos generales, son relevantes para los países y logran una buena interacción con entidades nacionales y otros aliados a nivel local. Esto queda diluido a nivel nacional, dado que las Oficinas concentran sus acciones y relaciones con los Ministerios de Agricultura. Hay una ausencia notoria de los niveles regionales en la implementación de proyectos a nivel país. El diseño de los proyectos es sencillo y aplicado a los problemas que intentan solucionar. La mayoría de ellos están dirigidos a incrementar la oferta de alimentos a través de estrategias conocidas. Esto contribuye a solucionar problemas relacionados con la seguridad alimentaria. En contraposición, se vieron escasas intervenciones dirigidas a facilitar el acceso a la alimentación para los grupos vulnerables (incrementando la demanda de alimentos). También cabe preguntarse en qué momento y a qué nivel se implementarán proyectos con incidencia política en las áreas prioritarias del Objetivo Estratégico 1. Se levantan dudas sobre la capacidad de algunos proyectos de incidir a nivel nacional y regional dada la cobertura limitada de los mismos y su integración en el trabajo ya existente de entidades nacionales. Varios de esos proyectos crean interrogantes con respecto a su sostenibilidad futura, una vez que termine la intervención directa de FAO. Pareciera que se dan excepciones en algunos países del Caribe (San Vicente y las Granadinas, Granada, Trinidad y Tobago).

388. Con relación a la producción y disseminación de los productos normativos de la FAO, los mismos se encuentran dispersos entre los sitios web de la Sede, RLC y algunas oficinas de campo. La frecuencia con que se descargan esos documentos a través de internet es bastante baja. Esto se corroboró a través de información recogida durante las visitas a los países.

389. Con respecto a la gestión del conocimiento y redes de comunicación, RLC ha diseñado instrumentos para generar información ordenada de las experiencias de trabajo de campo. Se destaca el Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados (SIMER), por su

amplia aplicación y la capacidad de ordenar la información según el Marco Lógico de los proyectos y su asignación presupuestaria. Recientemente se ha creado un boletín informativo y se hacen esfuerzos para unificar las comunicaciones externas, con énfasis en los medios de comunicación.

390. Con respecto al rol de los Oficiales Técnicos (OT) su número aumentó con respecto a 2008 y se produjo una redistribución de los mismos a partir de la creación de la Oficina Subregional para Mesoamérica (SLM). Esto contrasta con su decrecimiento en la Oficina Subregional del Caribe (SLC). La composición de los Equipos Multidisciplinarios está preponderantemente orientada a la producción de alimentos, incluyendo la producción forestal y la pesquería. Los Oficiales Técnicos no operan en la práctica como equipos multidisciplinarios. Las redes técnicas funcionan en buena medida a partir de iniciativas personales y actividades específicas.

391. El Equipo de Evaluación evaluó la equidad de género de las intervenciones seleccionadas. Los proyectos de campo visitados trabajan con grupos exclusivamente de mujeres o con grupos con una amplia representatividad de mujeres. Sin embargo, no se detectó ningún esfuerzo institucional ni en el diseño de los proyectos para crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan tomar ventaja de esa participación en un esquema de adaptación de las acciones de los proyectos a los demás roles que las mujeres desempeñan.

392. El Equipo de Evaluación observó un gran desequilibrio entre el número de mujeres que trabajan en la organización y los puestos a los que acceden. Las mujeres dentro de FAO son poco reconocidas por sus capacidades, y la brecha de género que hay especialmente en el mundo rural pareciera reflejarse en la estructura de la organización.

393. El Equipo de Evaluación analizó las asociaciones establecidas en la región y la política de movilización de recursos. El principal punto de entrada a los Gobiernos en América Latina y el Caribe son los Ministerios de Agricultura. Los desafíos de los nuevos Objetivos Estratégicos de la organización deberían promover una diversificación de los canales de contacto con los Gobiernos de los países anfitriones.

394. El Sistema de Naciones Unidas en la región aprecia la participación de la FAO en las instancias e instrumentos de planificación conjunta. Sin embargo, el conocimiento del Marco de Programación por País es muy limitado. Las Representaciones de País deberían dar a conocer activamente esos documentos y la implementación de los mismos. Se observó que no existen Coordinadores Residentes del Sistema de las Naciones Unidas en la región que provengan de FAO como organización de origen. Se sugiere que FAO considere de promover de manera explícita y más proactiva la incorporación de personal de FAO al grupo de candidatos para aspirar a puestos de Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en la región. Esto redundaría en valor agregado para el Sistema de Naciones Unidas a nivel País y contribuiría a incorporar una visión sistémica al trabajo de la FAO en la región.

12 Recomendaciones

395. Como se ha señalado en capítulos anteriores, la Evaluación se concentró en desarrollar un número limitado de indicadores de efectividad y eficiencia. Los mismos son válidos, consistentes y comparables. También son utilizados por otras organizaciones internacionales. Sin embargo, presentan limitaciones, principalmente en términos de no cubrir especificidades a nivel de país y no abordar aspectos metodológicos que se discuten en la Evaluación. La toma de decisiones por parte de la Alta Dirección de FAO y de América Latina y el Caribe, debería considerar las recomendaciones presentadas como insumos a ese proceso, completando, cuando sea conveniente el análisis de condiciones o aspectos particulares. Las recomendaciones son presentadas con medidas sugeridas que, naturalmente, podrían ser sustituidas por combinaciones alternativas de las mismas.

Recomendación 1: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

La Alta Dirección de la FAO en la sede y en RLC debería consolidar su presencia en la región. Con este objetivo, debería adoptar nuevos modelos de trabajo a fin de adecuarla a la realidad financiera y a las exigencias que tiene la Organización en ALC de prestar servicios de manera eficiente y efectiva a los países miembros.

Medidas sugeridas:

Dado el desempeño de las Representaciones en los países y de las Oficinas Regional y Subregionales en términos de los indicadores combinados de efectividad y eficiencia por costos presentados en este Informe, se recomienda:

1. Transferir Cuba y República Dominicana de la Subregión Caribe a la Subregión Mesoamérica. La primera presenta un desempeño débil en términos de efectividad y eficiencia. Sobrecargar SLC con la tarea de manejar distintos idiomas no parece adecuado. Mesoamérica muestra indicadores positivos que permiten estimar la apertura de la Oficina Subregional en Panamá como un acierto. Este cambio de líneas de reporte puede contribuir al mejoramiento de los indicadores de efectividad y eficiencia en la región. Se han recibido indicaciones que la Alta Dirección estaría considerando algunas de estas medidas. La implementación inmediata de las mismas sería positiva. La Alta Dirección también podría evaluar el estatus y línea de reporte de Haití.
2. Este aumento de responsabilidades en Mesoamérica, el buen desempeño de la casi totalidad de las Oficinas en la Subregión, la importancia del volumen de operaciones, fundamentan la recomendación de redefinir el balance sobre ubicación de Oficiales Técnicos en Santiago de Chile y en Panamá, respectivamente. FAO podría obtener claras ganancias en términos de su efectividad y eficiencia si transfiriera Oficiales Técnicos desde Santiago a Panamá. Naturalmente, estas medidas podrían ser fortalecidas con la transferencia de Oficiales Técnicos desde Roma a Panamá.
3. La figura de tener Representaciones bajo la dirección de Oficiales Técnicos Asignados debería ser descontinuada. Ese modelo no muestra ganancias en términos de efectividad y eficiencia. Los Gobiernos de los países en esa situación no valoran dicho modelo.
4. Para las unidades de análisis que durante el período 2008-2012 permanecen igual, pero en una situación desfavorable, más las que empeoran su evaluación, RLC debería considerar establecer sistemas de acreditación múltiple, con el fin de administrar los portafolios de dos o más países. Tres grupos de países podrían ser alcanzados por esta recomendación: los países del Caribe; Costa Rica; Argentina, Chile y Uruguay, en Sudamérica.

5. El perfil técnico agregado de la actual dotación de Oficiales Técnicos en la región y en las subregiones debería ser definido para poder manejar efectiva y eficientemente los nuevos cinco Objetivos Estratégicos en la región. Asimismo, se debe priorizar el fortalecimiento de la Oficina Subregional para Mesoamérica en el corto plazo. Los puestos de Oficiales Técnicos todavía responden a las prioridades de trabajo existentes durante 2004-2012. La evaluación recogió una opinión mayoritaria descontenta con la función de soporte técnico de esos Oficiales, y con la rapidez, relevancia y ubicuidad de esos servicios. RLC debería reestructurar los equipos y servicios técnicos, tanto en términos de sus especialidades como de su ubicación geográfica. Esos equipos deberían considerar un trabajo y conformación auténticamente multidisciplinaria.
6. Se recomienda a RLC y a TCE fortalecer la presencia en Centroamérica y el Caribe de Oficiales Técnicos de Gestión de Riesgos.
7. OSD, con la asistencia de la Oficina Jurídica y de Ética (LEG), debería realizar una revisión de las modalidades de Acuerdo de Sede existentes a nivel de país y elaborar un plan de acción para actualizar los mismos, o acordar nuevos cuando sea necesario, en un período razonable de tiempo.

Recomendación 2: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la región

El Equipo de Evaluación recomienda a la Alta Dirección de la FAO implementar a la brevedad un proceso exhaustivo de esclarecimiento de los alcances de la descentralización entre todo su personal en la región, incluyendo los roles y responsabilidades entre los tres niveles existentes en la región (regional, sub-regional y de país) y la sede.

Medidas sugeridas:

1. Enfatizar y aclarar los roles de los tres niveles de Oficinas Descentralizadas (regional, subregional, país) y los criterios de subsidiariedad entre los mismos. Este proceso de esclarecimiento debe incluir una explicitación del rol de los Oficiales Técnicos, enfatizando su función primordial de apoyar la implementación de los programas de FAO en los países y de asesoramiento a ese nivel.
2. También se recomienda clarificar el proceso de aprobación de los Programas de Cooperación Técnica y la eliminación de pasos redundantes.
3. Mejorar la comunicación y reforzar la capacitación sobre las modalidades contractuales de la FAO en las Oficinas de País.

Recomendación 3: A la Alta Dirección de la FAO en la sede, en la Oficina Regional y a nivel de País

Se recomienda a la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional reforzar la utilización de los Marcos de Programación por País (MPP) como instrumento central de definición de prioridades y modalidades de trabajo en los países.

Medidas sugeridas:

1. Se recomienda a la Oficina de Apoyo a la Descentralización (OSD) y a RLC que se instrumente una plataforma digital en línea que acompañe la elaboración de los MPP, a fin de: a) facilitar y transparentar la provisión de insumos técnicos por los Oficiales Técnicos; b) robustecer la información corporativa y mantener al día el estado de los MPP; c) asegurar la instrumentación de las guías de elaboración de los MPP,

estableciendo límites de extensión, la inclusión de indicadores y metas para monitoreo, y el plan de trabajo anual.

2. Los Representantes de País deben dar prioridad a: 1) la definición de indicadores, metas y líneas de base para los niveles de resultados esperados; 2) establecer mecanismos de reporte a los Gobiernos sobre el avance de los resultados; 3) integrar un enfoque de manejo de portafolio, generando sinergias y complementariedades; 4) estimar las necesidades de movilización de recursos y las acciones para obtener los mismos.
3. Las Representaciones de País deberían desarrollar planes de corto plazo para dar a conocer sus Marcos de Programación por País al interior del Equipo País del Sistema de Naciones Unidas, entre otros donantes y agencias multilaterales presentes en el país y entre sectores amplios de los gobiernos anfitriones.
4. La Evaluación recomienda que tanto RLC como los Representantes de País incluyan en los futuros procesos de formulación de los MPP a contrapartes gubernamentales distintas a los Ministerios de Agricultura así como socios no gubernamentales, en concordancia con las nuevas estrategias de la Organización para el sector privado y la sociedad civil.
5. Se recomienda a OSD y a RLC que institucionalicen a los MPP como el marco que establece las prioridades de trabajo de toda la Organización en los países respectivos. Esos MPP deben tener vigencia formal (firma de las partes y período de vigencia) para poder operar en un país. Los mismos deben ser respetados por todos los niveles e instancias de FAO, incluyendo a los equipos multidisciplinarios, RLC y las Oficinas Subregionales.
6. Se recomienda a la Dirección Regional y a los Directores Sub-regionales que como coordinadores de los Equipos Multidisciplinarios aseguren que los proyectos regionales y subregionales sean una respuesta y apoyo a las líneas de trabajo acordadas en los MPP y su compatibilización con los nuevos Objetivos Estratégicos (OE). La variedad que se recoge en los MPP debe reflejarse en los proyectos regionales y subregionales, sin necesidad de forzar incorporación de países ni uniformidad en el tratamiento de los mismos.

Recomendación 4: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

La Alta Dirección de la FAO en la sede y la Oficina Regional debería consolidar el nivel regional como el ámbito de priorización intermedio entre la priorización y planeación a nivel de país y a nivel global, adoptando además medidas de eficiencia en su proceso.

Medidas sugeridas:

1. Esta evaluación no encuentra fundamento para recomendar priorización de áreas y recursos a nivel subregional.
2. Se recomienda a RLC y OSD valorar alternativas para organizar la Conferencia Regional de forma más eficiente, tanto para la Organización como para los países miembros. En ese contexto, debe darse prioridad a la divulgación del nuevo marco estratégico entre los gobiernos de los países miembros, incluyendo Ministerios de Agricultura y otras instancias ministeriales.

Recomendación 5: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

Se recomienda a la Alta Dirección de la FAO administrar el Programa de Campo con criterios estrictos de efectividad y eficiencia.

Medidas sugeridas:

1. RLC, con asistencia de la División de Movilización de Recursos y Cooperación Sur-Sur (TCS) y la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP), debe dar seguimiento al Programa de Campo con criterios explícitos de manejo de portafolio y con información financiera adecuada y actualizada. Es imprescindible una contabilidad propia del Programa de Campo, sin desmedro del manejo integrado de portafolio. Los costos ocasionados por el mismo deben ser totalmente financiados dentro del mismo Programa. Como recomendado por numerosas auditorías internas, esta Evaluación apoya el establecimiento de un “Fondo de Reserva” con el objetivo de proporcionar sostenibilidad, un horizonte razonable de predictibilidad, posibilidades de innovación, y cobertura de riesgo de caídas temporales de financiación a la presencia en terreno.
2. La Evaluación recomienda a RLC que establezca criterios claros y transparentes para distribuir las asignaciones regionales correspondientes a los Programas de Cooperación Técnica. Una parte sustancial de los mismos debería seguir una asignación preliminar automática de acuerdo a variables relevantes para las operaciones de FAO en la región (la Evaluación exploró el Ingreso Nacional Bruto per cápita, metodología Atlas, la tasa de pobreza extrema y la tasa de desnutrición).
3. Se recomienda a RLC el establecimiento de un consejo asesor conformado por Representantes de la FAO en la región para aconsejar en temas referentes a la asignación de recursos orientados a Programas de Cooperación Técnica regionales y subregionales.

Recomendación 6: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

La FAO debería mejorar el manejo operativo y financiero del Programa Regular y del Programa de Campo en la región.

Medidas sugeridas:

1. RLC, con la asistencia de OSP, debería recolectar información financiera relevante para poder monitorear la marcha de las operaciones y el manejo del portafolio en forma permanente. Información sobre los desembolsos por año, por unidad de análisis, por fuente de fondos, y la utilización de los mismos, es fundamental para evaluar, en intervalos regulares, la efectividad y eficiencia por costos del portafolio. Esta Evaluación realizó grandes esfuerzos para compilar una primera base de datos, para el período 2004-2012, y para desarrollar algunos indicadores que permitan evaluar la efectividad y la eficiencia del manejo de portafolio. La FAO puede beneficiarse de adoptar, complementar, continuar y profundizar ese trabajo a corto y mediano plazo.
2. El manejo e información sobre el Apoyo Administrativo y Operaciones (AAO, o AOS, por su sigla en inglés) debe ser reestructurado profundamente a la brevedad posible. Esta Evaluación recomienda que el AAO, obtenido por el apoyo a las operaciones de campo, sea contabilizado dentro del Programa de Campo, en forma clara y transparente, rápidamente asignado a intervalos regulares y bajo ningún concepto retenido en la Sede. La Evaluación recomienda la distribución del AAO recogido en la siguiente proporción: a) 60% a la unidad que es responsable de la movilización del financiamiento; b) 20% a RLC; y c) 20% para la Sede en Roma. El AAO distribuido según los criterios de esta recomendación debería ser una semilla en la consolidación del “Fondo de Reserva” descrito en la medida sugerida 5.1.

3. Se recomienda a RLC establecer una función de monitoreo de los resultados asociados a las prioridades regionales y de los MPP. El nivel regional es el más adecuado para esa función.
4. Se recomienda a la FAO el mantenimiento de una estructura de apoyo al Sistema Mundial de Gestión de Recursos (GRMS) en RLC y el desarrollo de todos sus módulos a fin de contribuir al aumento de eficiencia en las operaciones en la región.
5. Dada la importancia creciente del Programa de Campo en América Latina y el Caribe, y la financiación creciente del mismo a partir de contribuciones de los propios países de la región, RLC, con apoyo de TCS, debe desarrollar una estrategia institucional de movilización de recursos, que incluya la asignación de oficial(es) especializado(s) a la misma y con amplia participación de los Representantes de País. Un abordaje integrado del rol de FAO en la cooperación Sur-Sur debería cristalizarse en ese contexto. La movilización de recursos debe incluirse como sector estratégico de los MPP y en el reclutamiento de Representantes de País y Oficiales Técnicos en la región.

Recomendación 7: A la Alta Dirección Regional

Se recomienda a la Dirección Regional mejorar el diseño y la implementación de los proyectos de campo evaluados, e implementar mecanismos que garanticen una mejor gestión del conocimiento y de los productos normativos generados por las oficinas descentralizadas.

Medidas sugeridas:

1. Con relación a los proyectos específicos evaluados, se recomienda a los responsables de los Equipos Multidisciplinarios y a los Representantes de País que aseguren un diseño que garantice tener un impacto a nivel de políticas nacionales, con alcance nacional o local. Con respecto al trabajo piloto desarrollado dentro de la iniciativa del Objetivo Estratégico OE1 se recomienda a RLC realizar una evaluación exhaustiva de su diseño, procesos y resultados antes de proceder a su implementación regional.
2. En relación a la producción y diseminación de los productos normativos, se recomienda a RLC que centralice en un sitio web institucional el material disponible, que se informe sobre ello a los usuarios potenciales y que se incluya un contador de consultas y descargas, para monitorear el uso de los mismos. La estrategia de información debería utilizar anuncios y abstractos que lleguen directamente al público objetivo. La estrategia de comunicaciones debería definir poblaciones objetivo y una diversificación de los canales a utilizar.
3. Para mejorar la gestión del conocimiento se recomienda que RLC incorpore sistematizaciones de experiencias al sistema de seguimiento y evaluación que se ha desarrollado.
4. Con respecto a las actividades a nivel de proyectos, tanto la Dirección Regional como los Representantes de País y los Oficiales Técnicos deben asegurar que existen las condiciones para compatibilizar la participación activa de mujeres con las responsabilidades que ellas asumen en sus vidas diarias y en los roles sociales que desempeñan. La sostenibilidad de las acciones con mujeres está relacionada con la compatibilización de sus roles familiares y la división operativa del trabajo.
5. Se recomienda que RLC, con la asistencia de LEG, revise el potencial de las Comisiones Técnicas y defina una estrategia que permita definir su trabajo futuro y su rol en estos foros intergubernamentales.

Recomendación 8: A la Alta Dirección de la FAO en la sede y en la Oficina Regional

La FAO debe elaborar de forma inmediata un plan de acción para eliminar la inequidad de género existente, incluyendo objetivos, metas, plazos y recursos. Debe producirse un aumento sustancial del número de mujeres entre los Representantes de País y las mujeres deben acceder a categorías salariales más altas dado que tienen las competencias para ello.