



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

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

Informe final – resumen ejecutivo

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 aprueba 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

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 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 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

<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>
