

SERVICIO DE EVALUACIÓN

Sitio web sobre evaluación de la FAO
www.fao.org/pbe/pbee/es/index.html

Examen independiente del Programa de Cooperación Técnica

Evolución del PCT

El Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la FAO se puso en marcha en 1976 con recursos del presupuesto básico ordinario de la Organización para responder a las solicitudes urgentes de asistencia técnica en pequeña escala de los Estados Miembros. Entre 1976 y el final de 2004, se habían aprobado 8 674 proyectos del PCT por un valor de total de 983 millones de dólares EE.UU. Los criterios que regulan el PCT han permanecido en gran parte invariados salvo por lo que respecta al límite máximo de los recursos financieros y la duración máxima de los proyectos, que en 1991 se elevaron de 250 000 dólares EE.UU. a 400 000 dólares EE.UU. y de 12 a 14 meses respectivamente. No obstante, varios importantes cambios introducidos en el programa y el contexto en que funciona determinaron la necesidad de realizar un examen a fondo del mecanismo del PCT.

Como el apoyo de los donantes a los proyectos ha disminuido, el PCT ha venido adquiriendo cada vez mayor importancia en el Programa de Campo general de la FAO. Hoy día, en muchos países, el PCT constituye la fuente principal de financiación para los proyectos de campo de la FAO. Ello ha determinado una mayor presión a utilizar el PCT con el fin de realizar actividades de campo que complementen la labor normativa, que puede a veces contrastar con la finalidad impulsada por la demanda del Programa. Ha cambiado asimismo el apoyo a los proyectos del PCT realizados en los países, debido a que ha disminuido el número de expertos internacionales, y la carga del apoyo técnico se ha desplazado a la sede de la FAO y al personal regional. Por otra parte, han aumentado las solicitudes de asistencia del PCT de emergencia. Las prioridades de la cooperación para el desarrollo han evolucionado, ya que muchos países han desarrollado sus capacidades y conocimientos nacionales, han elaborado estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y el hambre y han establecido nuevos acuerdos de trabajo con otros asociados en el desarrollo internacionales.

Petición de realización de un examen formulada por el Consejo de la FAO

En noviembre de 2003, el Consejo de la FAO convino en que se iniciara un proceso de análisis de las posibilidades de reforzar las políticas y el marco operativo del PCT. En septiembre de 2004, el Comité del Programa pidió que, al elaborar las propuestas de la Administración para reforzar el PCT, el proceso interno de consultas y examen se complementara con un examen independiente emprendido por el Servicio de Evaluación, y el informe resultante fuera presentado al Comité del Programa. Este examen independiente fue realizado por siete consultores externos.

Resultados

Si bien se han observado importantes cambios en el contexto internacional del desarrollo, el elevado valor añadido del PCT para los Estados Miembros se ha mantenido invariado. Todos los países estudiados en el examen independiente consideraron que la asistencia oportuna, en pequeña escala y orientada a objetivos específicos eran muy pertinentes y acogieron también con satisfacción el PCT como medio de obtener asesoramiento imparcial de la FAO.

La distribución de las asignaciones del PCT entre las regiones ha reflejado las necesidades en términos de seguridad alimentaria, pobreza y dependencia de la agricultura (África

recibe más del 40 por ciento). No obstante, las asignaciones del PCT entre los distintos países no reflejaron estas consideraciones y la base para las decisiones no fueron transparentes. Los gobiernos y los donantes insistieron en que, para que fueran más pertinentes, los proyectos del PCT debían reflejar más fielmente las prioridades nacionales y estar mejor vinculados a los marcos nacionales para el desarrollo rural y agrícola, incluidas las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y de seguridad alimentaria. Si bien algunos de los criterios originales de 1976 siguen siendo válidos, otros ya no son pertinentes; por ejemplo, no reflejan adecuadamente la ventaja comparativa de la FAO para transferir conocimientos a nivel internacional y ofrecer asesoramiento imparcial y de alta calidad a los países que lo solicitaran. Análogamente, el proceso de selección, diseño, aprobación y ejecución de los proyectos del PCT no eran óptimos. Se producían retrasos a causa del diálogo prolongado acerca del documento inicial de proyecto. La pertinencia general de los proyectos del PCT era baja a causa de la dificultad de la FAO de actuar rápidamente. No se preveía convenientemente el seguimiento de los proyectos al iniciarlos y, en consecuencia, no era eficaz.

En general, los resultados de los proyectos de emergencia del PCT habían sido satisfactorios, pero las contribuciones a la productividad sostenida han sido limitadas en los proyectos de suministro de insumos. Los fondos del PCT se utilizaban para emergencias en la modalidad de proyectos tradicionales, que no permitían una respuesta suficientemente amplia o rápida a las grandes emergencias.

En general, los proyectos del PCT regionales (de países múltiples) no cuentan con un fuerte apoyo de los países involucrados, debido a que muchos de estos proyectos eran propuestos originalmente desde dentro de la FAO.

Si bien la FAO ha adoptado medidas para asegurar las consideraciones de género en los proyectos de campo, se ha observado que la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos en ese aspecto en el PCT era deficiente.

Recomendaciones

Habida cuenta del fuerte apoyo manifestado al PCT en cuanto fuente de conocimientos técnicos impulsada por la demanda, **el Programa debería mantener la actual proporción del presupuesto de la FAO** y, si fuera posible, deberían mobilizarse recursos adicionales para el mismo, ya que responde a una necesidad claramente reconocida.

- **Grupos beneficiarios y mecanismos de asignación.** La asignación de recursos del PCT debería ser proporcional a las necesidades y favorecer a los países con un gran número de personas pobres y hambrientas que dependan de la agricultura. Los fondos del PCT –con excepción de los asignados para atender necesidades de urgencia y una reserva no programada para imprevistos– deberían facilitarse en forma de **asignaciones indicativas para los países**. La FAO debería introducir **marcos flexibles de prioridades específicas por países**. Dichos marcos deberían ser una declaración de intenciones sobre la cooperación de la FAO con cada uno de los Estados Miembros respecto de todos los recursos del PCT y de otro tipo.
- **Proceso de diseño y aprobación del PCT.** Al Representante de la FAO (FAOR) debería delegarse la **facultad de aprobar proyectos del PCT** de importe no superior a los 100 000 dólares EE.UU. que se ajusten al marco aprobado

de prioridades nacionales, salvo que entrañen tal complejidad que justifiquen una aprobación técnica formalizada. Por lo que respecta a esos proyectos que requieren una aprobación técnica, es necesario introducir un tiempo máximo de tramitación, superado el cual el Representante estaría autorizado a proceder. El Representante debería disponer de **plenas facultades para las funciones de gestión operacional y el seguimiento**, incluida la aprobación de ampliaciones y revisiones de proyectos de menor importancia.

Los documentos de diseño iniciales para los proyectos del PCT dentro del marco de prioridades nacionales **deberían aprobarse sólo en principio**, con un presupuesto global indicativo. El **diseño más detallado** debería realizarse sucesivamente como parte de la primera misión para el proyecto, o bien con arreglo a una asignación previa para una misión de diseño. Para que el PCT pueda catalizar más plenamente las actividades de seguimiento, el FAOR debería mantener contactos obligatorios de seguimiento con el gobierno y los posibles asociados.

Debería aumentarse el actual **fondo del PCT para los FAOR**, para que puedan responder mejor a las solicitudes de consulta y de otro tipo (que se ajusten al marco de prioridades del país), incluidas las relativas a la estrategia nacional de desarrollo y cooperación con el sistema de las Naciones Unidas y otros miem-

Respuesta de la administración a la evaluación

La Administración presentó propuestas plenamente desarrolladas para reforzar el marco operacional y de políticas del PCT, que se basaron extensamente tanto en el examen independiente como en una consulta interna, y muchas de las recomendaciones del examen independiente fueron aceptadas en gran parte. Los principales aspectos en que se observaron divergencias fueron los siguientes: i) sobre la conveniencia de introducir cifras indicativas de los países, tal como se había propuesto en el examen; y ii) el hecho de que en el examen independiente se hubiera propuesto un mayor grado de descentralización de la responsabilidad de lo que la Administración consideraba inmediatamente posible, incluida la responsabilidad de aprobación de los proyectos del PCT. La Administración propuso también una serie revisada de criterios de aprobación de los proyectos del PCT, que fueron aceptados por el Comité del Programa (véase más adelante) y que se centran en los aspectos siguientes: 1) elegibilidad de los países; 2) fines y objetivos; 3) prioridades nacionales o regionales; 4) deficiencias o problemas fundamentales; 5) efectos sostenibles; 6) escala (hasta 500 000 dólares EE.UU.) y duración (hasta 24 meses); 7) compromiso de los gobiernos; 8) creación de capacidad; 9) sensibilidad respecto de las cuestiones de género, y 10) asociación y participación.

bros de la comunidad multilateral. Los **principios de asociación** deberían integrarse en la planificación y gestión del PCT.

- **Criterios para la aprobación de los proyectos.** Los criterios para la aprobación de los proyectos deberían favorecer la respuesta flexible y rápida a las demandas de los Estados Miembros para la transferencia internacional de conocimientos, haciendo hincapié en los aspectos siguientes: i) ajustarse a las prioridades estratégicas de la FAO; ii) referirse a sectores en que la FAO goza de ventajas comparativas; y iii) hacer una evaluación realista del potencial de lograr efectos sostenibles mediante el seguimiento nacional. Deberían seguirse de cerca periódicamente los proyectos del PCT para asegurar la **equidad de género**. Además, tras la introducción de los marcos de prioridades de los países, las actuales categorías funcionales para el apoyo del PCT ya no son pertinentes, por lo que deberían eliminarse.
- **Magnitud y duración de los proyectos del PCT.** El **límite de 400 000 dólares EE.UU.** para los distintos proyectos del PCT se consideró apropiado y que debía mantenerse, salvo para los proyectos de emergencia del PCT. La duración máxima de los proyectos debería ampliarse (de los actuales 24 meses) a 36 meses.
- **Apoyo de emergencia.** Debería reservarse un porcenta-

je (20-25 por ciento) de los recursos totales disponibles del PCT para garantizar el **apoyo de emergencia** prometido por los donantes, en especial para planificar y coordinar la rehabilitación de emergencia, y también para la **ayuda en semillas**. El apoyo de emergencia del PCT debería **centrarse en las grandes situaciones de emergencia**, incluidas las plagas y enfermedades, mientras que debería reducirse el apoyo a las emergencias recurrentes así como a las emergencias aisladas de pequeña magnitud y a nivel nacional.

- **Proyectos regionales:** La utilización de los recursos del PCT para **proyectos regionales**, con excepción de las emergencias, debe supeditarse **a la decisión de los países miembros participantes** de destinar a la actividad regional parte de sus respectivas asignaciones indicativas de los países. No deberían encauzarse asignaciones del PCT a ninguna actividad regional sin la solicitud expresa de los países participantes.
- Debería emprenderse cada seis años una evaluación global del PCT en profundidad.

Conclusiones de los órganos rectores de la FAO (Comité del Programa)

En su período de sesiones de mayo de 2005, el Comité del Programa expresó su aprecio por el proceso consultivo por el que la Administración había elaborado las recomendaciones, señalando la importancia del PCT para los Estados Miembros como medio para acceder a la labor normativa y los conocimientos técnicos de la FAO. Subrayó asimismo la necesidad de introducir reformas en la concepción y aplicación actuales del Programa, con objeto de aumentar su eficacia, y pidió a la Administración que preparara recomendaciones definitivas.

En septiembre de 2005 expresó su apoyo general a las recomendaciones formuladas por la Administración. El PCT debería centrar su atención en los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los objetivos de desarrollo del Milenio. Los proyectos del PCT deberían desarrollarse en el contexto de los marcos de prioridades nacionales que se estaban estableciendo para todas las actividades de la FAO en los países, lo cual debería entrañar costos de transacción reducidos. Por lo que respecta a la elegibilidad de los países, el Comité convino en que la universalidad seguía siendo un principio básico del Programa, prestando particular atención a los países más necesitados. El acceso a los países en desarrollo de ingresos altos y a los países desarrollados debería otorgarse únicamente sobre la base de una plena recuperación de los costos. El Comité acordó que:

- La FAO debería seguir descentralizando las responsabilidades del PCT como parte del proceso en curso de descentralización de la FAO;
- el fondo del PCT para el apoyo de los servicios de consulta, administrado por los representantes en los países, debería aumentarse a una cuantía máxima de 200 000 dólares EE.UU. por bienio en cada país;
- la prioridad de los proyectos de emergencia del PCT debería desplazarse progresivamente hacia la asistencia técnica, en vez de al suministro de insumos materiales. Se apoyó también la propuesta de reservar una cantidad indicativa del 15 por ciento de los recursos del Programa para proyectos de emergencia del PCT que fuera accesible a todos los países. Deberían identificarse posibilidades de reembolsos selectivos de los recursos de emergencia del PCT así como de cofinanciación;
- las solicitudes para los proyectos regionales deberían ser presentadas bien por los órganos regionales establecidos (incluidos los órganos regionales estatutarios de la FAO) o bien por grupos de gobiernos;
- se acogieron con agrado los criterios modificados del PCT propuestos por la Administración, y es necesario que la FAO comunique a los Miembros la forma en que se aplican los criterios;
- debería hacerse hincapié en los efectos y la sostenibilidad respecto de la concepción, ejecución y evaluación final de los proyectos;
- se justificó el aumento del límite máximo a 500 000 dólares EE.UU. para todos los proyectos del PCT; y
- si bien en circunstancias normales la duración máxima de los proyectos del PCT debería seguir siendo de 24 meses, este plazo podría ampliarse hasta los 36 meses según los casos.

Referencias

Examen independiente del Programa de Cooperación Técnica. Disponible en:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4750s/j4750s00.htm>

Marco normativo y operacional del Programa de Cooperación Técnica (PCT) - Fortalecimiento del PCT: propuestas de la administración. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4815s/j4815s00.htm>

Políticas y marco operacional del Programa de Cooperación Técnica (PCT): Recomendaciones finales para reforzar el PCT. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/PC/PC94/J5825s.doc>

Informes del 93° y 94° períodos de sesiones del Comité del Programa. Disponible en:

<ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/council/cl128/J5451s.doc>; <ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/council/cl129/j6218s.doc>