



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DEL PROGRAMA

99.º período de sesiones
Roma, 26-30 de mayo de 2008
Eficacia de la FAO a nivel nacional
SÍNTESIS DE LAS EVALUACIONES

Índice

	Páginas
I. Introducción	1
II. Metodología para las evaluaciones por países	2
A. DESCRIPCIÓN RESUMIDA DEL PROCESO	2
B. DIFICULTADES METODOLÓGICAS DE LAS EVALUACIONES POR PAÍSES	3
III. Evaluación de los acuerdos institucionales de prestación de servicios	3
A. REPRESENTANTE DE LA FAO	4
B. REPRESENTACIONES DE LA FAO: RECURSOS Y PERSONAL DE LAS OFICINAS	4

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

C.	REPRESENTACIONES DE LA FAO: FUNCIÓN DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS	6
D.	REPRESENTACIONES DE LA FAO: PROCEDIMIENTOS Y GESTIÓN INTERNA	7
E.	PRESTACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA A NIVEL NACIONAL	8
F.	MARCOS DE PRIORIDADES	9
G.	PROYECTOS REGIONALES	10
H.	PCT	10
I.	TELEFOOD	11
IV.	Funciones y servicios de la FAO a nivel nacional	12
A.	ASISTENCIA TÉCNICA	13
	<i>Sectores de asistencia técnica</i>	13
	<i>Asesoramiento sobre políticas</i>	13
	<i>Creación de capacidad</i>	14
	<i>Asistencia en situaciones de urgencia</i>	14
B.	DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO Y LA INFORMACIÓN EN EL PROPIO PAÍS	15
C.	PROMOCIÓN	16
D.	MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DESARROLLO AGRARIO Y RURAL	17
E.	COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE ASOCIACIONES	17
F.	SIMPLIFICACIÓN DEL ACCESO A LOS FOROS INTERNACIONALES Y DE LA PARTICIPACIÓN EN ELLOS	19
V.	Temas transversales	19
A.	MEDIO AMBIENTE	19
B.	GÉNERO	20
C.	VIH/SIDA	20
D.	PESA	21
VI.	Estudios de impacto	23
A.	ÁMBITO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO	23
B.	RESULTADOS MÁS IMPORTANTES	24

VII. Conclusiones	25
A. SOBRE LA LABOR DE LA FAO EN EL ÁMBITO NACIONAL	25
<i>Representante de la FAO</i>	25
<i>Procedimientos de la FAO</i>	25
<i>Marcos de prioridades</i>	26
<i>Apoyo técnico</i>	26
<i>Asociaciones</i>	26
<i>PCT</i>	26
<i>PESA</i>	26
<i>Actividades de emergencia</i>	27
<i>Productos normativos</i>	27
<i>TeleFood</i>	27
B. SOBRE FUTURAS EVALUACIONES POR PAÍSES	27
<i>Selección de los países</i>	27
<i>Estudios de impacto</i>	27
<i>Información sobre las intervenciones de la FAO en el país</i>	28
 ANEXO: METODOLOGÍA DETALLADA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES POR PAÍSES	 29

Abreviaturas y siglas

AAO	Apoyo administrativo y operacional
BH	Responsable de presupuesto
CTA	Asesor técnico principal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAOR	Representante de la FAO
ECA	Escuela de Campo para Agricultores
PCG	Programa de cooperación FAO/Gobiernos
GTZ	Organismo alemán de ayuda al desarrollo (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
Sede	La Sede
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
EEI	Evaluación externa independiente de la FAO
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
PMA	Países menos adelantados
PBIDA	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
ONG	Organización no gubernamental
MNPMP	Marco nacional de prioridades a medio plazo
OCD	Oficina de Coordinación y Descentralización de la FAO
CP	Comité del Programa de la FAO
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PCT	Programa de Cooperación Técnica
GTT	Grupo de Trabajo Técnico
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

I. Introducción

1. En su 92.º período de sesiones, celebrado en septiembre de 2004, el Comité del Programa de la FAO recibió un informe de síntesis de dos evaluaciones internas que se centraban en la utilidad de la labor de la Organización desde el punto de vista de los países (en respuesta a situaciones de emergencia en el Sur de África y en Afganistán). El Comité consideró útiles estas evaluaciones y recomendó en su informe que se continuaran realizando en el futuro, además de evaluaciones temáticas y de programas, evaluaciones por países, ya que constituían una buena fuente de conocimientos.
2. En el 93.º período de sesiones siguiente, en mayo de 2005, el Comité del Programa tuvo en cuenta un Plan de trabajo escalonado indicativo para la evaluación de estrategias y programas en 2006-2009. Con ello, asignó una prioridad elevada a la evaluación de la eficacia de la FAO en dos o tres países, donde dichas evaluaciones deberían examinar la importancia total, los resultados y el impacto de la labor de la FAO, incluida su labor en situaciones de emergencia.
3. La evaluación centrada en los países suponía una dimensión nueva para la FAO, a través de la cual se examinaba la totalidad de su labor, incluidos los proyectos nacionales, la participación de los países en los proyectos regionales y mundiales, el empleo realizado de los productos normativos y la calidad de la representación de la FAO en los países. Las consideraciones clave de estas evaluaciones son la utilidad de la labor de la Organización para el Estado Miembro y el grado en el que esta utilidad se apoya en las ventajas comparativas de la FAO. Algunos organismos de las Naciones Unidas ya habían empezado a realizar evaluaciones centradas en los países, lo que recibió un gran impulso gracias a la Resolución 59/250 de 2004 de la Asamblea General relativa a la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (TCPR). La resolución señalaba a) que las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deben ser examinadas y valoradas en función de su repercusión en los países receptores como contribuciones destinadas a promover su capacidad para lograr la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible; y b) que un instrumento clave del TCPR es la valoración general de la eficacia de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y su funcionamiento a nivel nacional. La labor de evaluación por países de la FAO responde al objetivo de contribuir a esta valoración.
4. Como consecuencia de las decisiones del Comité del Programa, el Servicio de Evaluación inició un proceso destinado a identificar a los países de las evaluaciones. En marzo de 2005, se redactó un borrador de un conjunto de criterios, que se distribuyó a la unidad de operaciones y a la unidad técnica de la Sede y a las oficinas regionales para que formularan observaciones sobre el mismo. Los criterios que se aprobaron finalmente incluían que la mayoría de los países deberían ser PBIDA; que los países seleccionados deberían tener un porcentaje relativamente elevado, así como un número absoluto alto, de personas malnutridas o subnutridas; que debería haber una proporción relativamente elevada de población rural frente a urbana; que la cartera de la FAO (excluida la ayuda en situaciones de emergencia) debería tener un tamaño razonable; y que debería existir una buena combinación técnica de aportaciones de la FAO. Una vez acordados los criterios, se desarrolló otra serie de consultas en julio de 2005 para identificar a los estados candidatos para la primera ronda de evaluaciones por países. Durante el proceso de selección de los países, se concedió una importancia considerable a las recomendaciones de las oficinas regionales.
5. Hasta el momento se han realizado cuatro evaluaciones por países, de acuerdo con el programa siguiente:

<i>País</i>	<i>Fecha de la misión de iniciación</i>	<i>Finalización de la misión de evaluación final</i>
<i>Mozambique</i>	Septiembre de 2005	Marzo de 2006
<i>Sierra Leona</i>	Julio de 2006	Febrero de 2007
<i>Camboya</i>	Diciembre de 2006	Septiembre de 2007
<i>Honduras</i>	Junio de 2007	Noviembre de 2007

6. En el 97.º período de sesiones del Comité del Programa (mayo de 2007), se propuso en 2008 que se presentara ante el Comité del Programa un informe en el que se sintetizara la labor de las evaluaciones por países emprendidas hasta el momento. El presente informe responde a dicha propuesta. Se basa principalmente en las cuatro evaluaciones por países, así como en las dos evaluaciones presentadas previamente ante el Comité del Programa (para el Sur de África y Afganistán) y, según convenga, en cualquier otro material relacionado con la labor de la FAO en el nivel nacional.

II. Metodología para las evaluaciones por países

A. DESCRIPCIÓN RESUMIDA DEL PROCESO

7. Las cuatro evaluaciones por países anteriores se realizaron mediante un proceso de tres fases muy parecido. A fin de promover las evaluaciones como un dispositivo para mejorar los conocimientos y las actividades basadas en el país, todo el proceso de evaluación se condujo de forma altamente participativa. Esto incluyó consultas sobre los criterios para la selección de países para la evaluación mencionada anteriormente y la propia ejecución de la selección, la identificación de las cuestiones y los temas de evaluación para los estudios de impacto, la formulación de observaciones sobre el mandato y sobre el borrador del informe de evaluación, y la realización de seminarios posteriores a la evaluación. Se buscó la implicación del personal de la Sede y las oficinas subregionales y regionales de la FAO. Se solicitó a las autoridades gubernamentales locales y nacionales que proporcionaran comentarios y cooperación, así como a los socios de desarrollo no gubernamentales y a los beneficiarios objetivo de las intervenciones de la FAO en el país.

8. La cobertura total de las intervenciones de la FAO durante el período al que se referían los informes supuso un desafío importante. La información sobre los proyectos nacionales estaba disponible fácilmente, y también resultaba relativamente sencillo acceder a la participación nacional en los proyectos regionales gracias al Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo de la FAO. No obstante, era más difícil acceder a los datos sobre las actividades de proyectos mundiales de un país, el uso realizado de los productos normativos de la FAO, los resultados de la labor ejercida en virtud de acuerdos establecidos con instituciones nacionales ajenas a la Representación de la FAO y una parte de la labor de la Representación de la FAO, especialmente con respecto a la promoción. La recopilación y valoración de esta información resultó una tarea muy exigente en todas las evaluaciones por países.

9. Con el objetivo de valorar con más detalle la utilidad de la labor de la FAO, se hizo especial hincapié en evaluar el impacto sobre los beneficiarios de las principales intervenciones en cada país durante el período de la revisión. La recopilación de datos procedentes de los beneficiarios objetivo y su contrastación con los grupos de comparación ha sido una innovación clave y ha dado lugar a una cantidad considerable de información interesante. Pese a todo, también ha resultado costosa y su ejecución ha requerido un alto grado de asistencia. En el Anexo se incluye una descripción más detallada de la metodología para las evaluaciones por países.

10. Cada evaluación por país recibió una respuesta de la administración, que coordinó la Oficina de Coordinación y Descentralización (OCD) en el caso de Mozambique y Sierra Leona y el Representante de la FAO en el caso de Camboya y Honduras. Las oficinas nacionales son los que mejor conocen las cuestiones que se refieren a la cooperación de la FAO y los que más interés

tienen en que se implementen las recomendaciones. Las respuestas de la administración preparadas por los FAOR han sido oportunas. Se prevé publicar un informe complementario sobre la implementación de las recomendaciones aceptadas un año después de que se complete la evaluación.

B. DIFICULTADES METODOLÓGICAS DE LAS EVALUACIONES POR PAÍSES

11. Se ha observado que el proceso de implementación de las evaluaciones por países es muy adecuado a la tarea. No obstante, el entorno en el que se realizan las evaluaciones por países continúa presentando dificultades.

12. Puede que uno de los mayores desafíos a la hora de evaluar el rendimiento de la FAO en el nivel del país sea, por lo menos hasta el momento, la ausencia de objetivos declarados que deban alcanzarse en un período de tiempo o de otras medidas que sirvan de referencia para valorar el rendimiento, salvo en sus términos más amplios. Dado que la FAO no es un actor protagonista, la valoración de su contribución puede resultar problemática incluso en el ámbito de los indicadores de desarrollo sectorial. La adopción de marcos de prioridades nacionales a medio plazo podría ser una ayuda, siempre y cuando estén lo bastante enfocados a un objetivo.

13. Por consiguiente, la valoración general del rendimiento de la FAO se ha basado en la evaluación de diferentes intervenciones, que se han ponderado de forma intuitiva. Así, es importante que el equipo de evaluación tenga acceso a una base de información sobre las actividades de la FAO lo más meticulosa posible. Por este motivo se ha concedido bastante importancia a la recopilación de información, incluida especialmente la información que no obtienen los sistemas de información regulares de la FAO, como el uso de productos normativos derivados del Programa Ordinario de la FAO y la labor de promoción realizada por el Representante de la FAO. La información sobre la labor de la Representación de la FAO era más fácil de conseguir en los casos en los que el FAOR titular había ocupado el puesto durante varios años.

14. Se han empleado diversos métodos para determinar la labor del Programa Ordinario que resultaría de interés para los países. En todos los casos, se intentó determinar por adelantado los productos normativos que se creían más útiles, de manera que la triangulación pudiera realizarse estando los supuestos usuarios en el país. Se realizaron investigaciones iniciales en las divisiones técnicas, las oficinas regionales y/o las oficinas nacionales (según la evaluación) para determinar cuáles eran los productos normativos importantes, basándose en una lista de todos los productos normativos de la Organización por sector. El enfoque no fue completamente satisfactorio; en muchos casos, las divisiones técnicas ven con demasiado optimismo el uso real que se hace de los productos normativos de la FAO en cada país. Por otra parte, las Representaciones de la FAO no conocen en su totalidad las muchas actividades del Programa Ordinario de la FAO, ni saben cuáles utilizan más las autoridades gubernamentales u otras partes interesadas. Tal y como se estudiará más tarde, el conocimiento y el empleo de los productos del Programa Ordinario en los países en los que tuvieron lugar las evaluaciones son escasos.

15. Según se ha mencionado anteriormente, no se disponía de datos de referencia fiables para ninguno de los estudios de impacto realizados en los cuatro países. Aunque la recopilación de estos datos podría no resultar rentable si las iniciativas son pequeñas, las valoraciones de los programas más importantes de la FAO mejorarían si se dispusiera de una cantidad mayor de ellos.

III. Evaluación de los acuerdos institucionales de prestación de servicios

16. La FAO presta servicios a los Estados Miembros a través de diversos medios y mecanismos de la Organización. El punto central para la interacción entre la FAO y la mayoría de los países es la Representación de la FAO. Por consiguiente, todas las evaluaciones por países han

incorporado un examen de la eficiencia y la eficacia de esta oficina, y de sus interacciones con el gobierno y otros socios de desarrollo. Las evaluaciones también han estudiado las funciones respectivas desempeñadas por las oficinas subregionales y regionales y la Sede de la FAO en la prestación de servicios, y el modo en el que los diversos componentes de la FAO colaboran en este sentido. La evaluación anterior de la FAO sobre la descentralización examinó también estas cuestiones. De estas evaluaciones ha surgido una serie de temas comunes.

A. REPRESENTANTE DE LA FAO

17. Las evaluaciones por países confirmaron que el Representante de la FAO es la figura que más influye en la imagen que se tiene de la FAO en el país, mucho más que las oficinas regionales o la Sede. Con frecuencia, este hecho no se aprecia por completo en la Sede de la Organización, donde la Representación de la FAO se percibe en ocasiones como un punto para la prestación de los servicios concebidos en otro lugar, y se considera la calidad y el funcionamiento de las Representaciones de la FAO como “una de las muchas” prioridades de la Organización. Como resultado, algunos puestos de FAOR han permanecido vacantes durante largos períodos. La evaluación de Mozambique se ocupaba directamente de esta cuestión en su primera recomendación, en la que se lee: “Los Representantes de la FAO debería considerarse más la ‘cara’ de la FAO en el país y menos el ‘brazo’ de la Sede”.

18. Esto se traduce concretamente en designar Representantes con la formación, experiencia y capacidad necesarias para participar plenamente en los foros de representación según resulte necesario, con los conocimientos adecuados para aprovechar las fuentes de experiencia necesarias dentro de la FAO y con la capacidad de impulsar el desarrollo de las actividades de la FAO en el país. Asimismo, implica dar acceso suficiente y adecuado a asistencia técnica a los Representantes de la FAO, de manera que puedan ejercer sus funciones, y proporcionar un entorno operativo que no entorpezca su labor. En los casos en los que se daban estas condiciones, se observó que la FAO era un miembro muy respetado de la familia de las Naciones Unidas y un socio de confianza para el Gobierno, aunque los recursos financieros que pudiera proveer fueran relativamente limitados. Las evaluaciones por países percibieron tal situación especialmente en Mozambique y Sierra Leona.

19. La continuidad de la presencia también era importante, y se produjeron efectos negativos cuando se careció de un Representante de la FAO en el cargo durante períodos prolongados (por ejemplo, en Sierra Leona y Camboya). Es posible que los perjuicios no se hayan percibido en las operaciones cotidianas de la oficina, que con frecuencia desempeñaba de forma competente el personal local, pero la ausencia de un Representante debilitó la visibilidad de la Organización en los mecanismos de coordinación entre países y condujo al estancamiento del diálogo normativo y el desarrollo de los programas.

B. REPRESENTACIONES DE LA FAO: RECURSOS Y PERSONAL DE LAS OFICINAS

20. Las Representaciones de la FAO están formadas por el Representante y el personal auxiliar, que se ocupan del programa, la administración y las operaciones. El Representante de la FAO es el único cargo internacional de la oficina; no obstante, en dos de los países evaluados (Sierra Leona y Camboya) hubo un oficial administrativo internacional durante una parte o la totalidad del período sometido a evaluación. El último de ellos abandonó el cargo en 2007.

21. En lo que respecta a la eficacia de las operaciones, en todas las evaluaciones por países se señaló que la cantidad de trabajo requerida a las Representaciones de la FAO había aumentado significativamente desde 2001, año en el que el Representante se convirtió en el Responsable de presupuesto de todos los proyectos nacionales, lo que significaba que muchas de las tareas administrativas y operacionales que antes realizaba el personal de las oficinas regionales o la Sede eran ahora responsabilidad de la oficina nacional. Se trató de un mandato sin respaldo financiero, ya que no se dispuso de recursos adicionales. Simultáneamente, disminuía el número de asesores

técnicos principales en el país a medida que aumentaba la responsabilidad nacional en la gestión de los proyectos, lo que incrementó la carga de trabajo de las Representaciones de la FAO con tareas que antes había desempeñado el propio personal internacional de proyectos.

22. En todos los países se observó que las Representaciones de la FAO operaban con notables limitaciones de recursos, lo que repercutía en su capacidad de realizar todas las tareas que tenían asignadas. Cuanto mayor era el volumen de las actividades de la FAO en el país, más graves eran las limitaciones. Entre ellas se incluían: pocos cargos sujetos al Programa Ordinario, especialmente para el personal del Programa; flujo limitado e impredecible de los recursos de Apoyo administrativo y operacional (AAO)¹; compensación insuficiente para el apoyo a los proyectos subregionales y regionales. Además, se detectó que, en el momento de la evaluación, el nivel de los sueldos de la FAO en muchos países, como Afganistán, Sierra Leona y el Sur de África, era relativamente bajo en comparación con otros organismos internacionales, lo que reducía la reserva de personal altamente cualificado que se plantearía trabajar para la FAO si dispusiera de otras oportunidades laborales.

23. Las cuatro evaluaciones por países realizadas desde 2006 se seleccionaron en parte por el tamaño relativo de la cartera de proyectos de la FAO durante los cinco años anteriores a la evaluación. Por ello, se esperaba que serían oficinas “ocupadas”, con una proporción comparativamente alta entre desembolsos del programa y costos de la oficina. Esta previsión se confirmó con los datos recopilados durante la Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO, que observó que los costos generales de las oficinas ascendieron al 22 % del gasto total en 2006. En los países en los que se realizaron las evaluaciones, los costos de las oficinas fueron menores, entre un 10 % y un 19 % del gasto total (véase el Cuadro 1, más abajo), lo que confirmó que las evaluaciones por países estaban examinando oficinas con niveles de actividad superiores a la media en relación con los costos de las oficinas. Dado que la labor de estas oficinas se valoró en general como buena y que su índice de ejecución del programa de campo con respecto a los costos operativos era superior a la media, pueden considerarse superiores a la media en términos de rentabilidad, al menos si se comparan con sus equivalentes de la FAO. Mozambique y Honduras lograron además crear una capacidad interna de apoyo a los programas especialmente fuerte (véase la Sección III.E, más adelante), lo que puede indicar que un programa de campo grande se asocia con economías de escala y mayor rentabilidad.

24. El Cuadro 1 muestra también el importe total de la cartera de programas de campo para los cuatro países. Incluye los presupuestos completos de proyectos nacionales de emergencia y distintos de los de emergencia procedentes de fuentes extrapresupuestarias, además de los proyectos del PCT y de TeleFood operativos durante los cinco años considerados en las evaluaciones. Se excluyeron los proyectos interregionales y mundiales, ya que no podían atribuirse componentes nacionales².

¹ El aumento del 19 % al 50 % de la participación de la Representación de la FAO en los gastos de servicios a proyectos, anunciado en el Boletín 2006/19 del Director General (mayo de 2006) ayudó a gestionar la cantidad de recursos disponible para las Representaciones, aunque el mecanismo de asignación presenta algunos fallos.

² En algunos casos, por ejemplo Camboya y la gripe aviar, las contribuciones de los proyectos regionales e interregionales fueron considerables, pero no pudieron calcularse las asignaciones presupuestarias en el nivel nacional.

Cuadro 1: Costos de las oficinas nacionales de la FAO y gasto de los programas de campo, 2006

<i>País</i>	<i>Costos de la oficina (CO)</i>	<i>Gasto del programa de campo (GPC)</i>	<i>Proporción GPC/CO</i>	<i>Total de la cartera (USD)</i>
<i>Camboya</i>	14 %	86 %	6,1:1	21 000 000
<i>Honduras</i>	10 %	90 %	9:1	30 000 000
<i>Mozambique</i>	10 %	90 %	9:1	57 000 000
<i>Sierra Leona</i>	19 %	81 %	4,3:1	12 000 000
<i>Oficinas nacionales de la FAO en general</i>	22 %	78 %	3,5:1	

Fuente: FPMIS, excluidos los costos de seguridad y de proyectos de emergencias.

25. En lo que respecta especialmente a los países con un número elevado de proyectos, como Mozambique, una gran parte del personal de las oficinas nacionales de la FAO, tanto profesional como auxiliar, tiene contratos (Acuerdos de servicios personales, ASP) concebidos para nombramientos a corto plazo, ya que la financiación de sus cargos se incluye en los gastos de apoyo. En el caso de Mozambique, el 83 % del personal profesional de la Representación de la FAO y el 31 % del personal de Servicios Generales está sujeto a estos contratos. La diferencia entre los ASP y los contratos normales para el personal de larga duración influye negativamente en la moral del personal, dificulta la retención del personal y la inversión provechosa en la formación de personal capacitado y supone una carga de trabajo administrativo adicional considerable para la Representación de la FAO.

26. El contrato ASP tiene la ventaja de que resulta menos costoso para la Organización, pues representa aproximadamente la mitad del gasto de un contrato de plazo fijo. Además, establece claramente desde el principio la duración del compromiso de la FAO frente a sus empleados. Sin embargo, conlleva desventajas importantes para el empleado cuando el ASP se utiliza para un puesto de larga duración: aunque el sueldo base es similar, no incluye vacaciones anuales ni bajas por maternidad o por enfermedad, supone una menor cobertura sanitaria, no permite la concesión de subsidios familiares, implica un mes al año sin sueldo ya que el contrato debe interrumpirse durante este tiempo y obliga a una interrupción de seis meses tras 48 meses de contrato.

27. La evaluación sugirió que se podrían emitir más contratos de plazo fijo basándose en los ingresos por concepto de los gastos de apoyo previstos para los países con un programa de campo más grande.

C. REPRESENTACIONES DE LA FAO: FUNCIÓN DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

28. Los Representantes de la FAO son responsables de “gestionar el ciclo de proyectos de los proyectos nacionales, incluido el enlace con los representantes locales de los donantes y con las fuentes de financiación³”. Los proyectos subregionales y regionales se formulan e implementan a su vez a través de las oficinas subregionales o regionales, según convenga, mientras que para los proyectos interregionales y mundiales esto se hace desde la Sede. Así, en la práctica, el FAOR no tiene autoridad sobre las actividades cuya orientación y alcance no sean estrictamente nacionales. Como consecuencia, las actividades se implementa en ocasiones sin el conocimiento del Representante de la FAO, e incluso las misiones visitan el país sin que el FAOR lo sepa. Según la política de la FAO, los Representantes de la FAO deberían recibir el asesoramiento técnico y

³ OCD/2007/01 “Circular de la OCD sobre responsabilidades y relaciones para la Sede de la FAO y las oficinas descentralizadas”.

funcional de los departamentos de la Sede y las oficinas subregionales y regionales, pero la situación inversa no es cierta.

29. Las evaluaciones observaron, especialmente en Mozambique y Honduras, que la coordinación con la Representación de la FAO en lo que respecta a las actividades basadas en el país relacionadas con programas/proyectos regionales y mundiales era deficiente. La evaluación de Mozambique recomendó que el FAOR debería aprobar todas las misiones técnicas de la FAO en el país, ya que esto permitiría aumentar la eficacia usando potencialmente la misma misión para distintos objetivos (incluido el de familiarizar a las instituciones locales con la labor de la FAO). La evaluación de Honduras recomendó también fomentar la participación nacional en los proyectos regionales implicando a la Representación de la FAO pertinente en las primeras etapas del ciclo del proyecto, con el objeto de alcanzar la gestión propia nacional.

D. REPRESENTACIONES DE LA FAO: PROCEDIMIENTOS Y GESTIÓN INTERNA

30. La cantidad de personal es sólo la mitad de la ecuación para obtener un funcionamiento eficaz y efectivo de una oficina nacional. La otra mitad es la naturaleza de la labor que debe realizarse y su volumen. Las evaluaciones por países se centraron en gran parte en valorar las siguientes tareas principales de los FAOR:

- a) su papel en la creación de redes y asociaciones locales en el sector rural, y en la simplificación de la puesta en común del saber internacional a través de los servicios mundiales de la FAO;
- b) establecimiento, en colaboración con el Gobierno, de las prioridades de cooperación para la FAO en el país;
- c) definición e implementación de las prioridades de la Organización dentro del país, supervisión de los resultados y creación de garantías sobre la coordinación y la sinergia entre todas las fuentes de conocimiento técnico de la FAO;
- d) asesoramiento normativo y promoción con el apoyo de la experiencia como organización de la FAO.

31. Para llevar a cabo estas tareas, las evaluaciones consideraron que los FAOR deben contar con la autoridad necesaria para conceder un nivel de compromiso local razonable a los socios locales. Sin embargo, tal no era el caso. Además, los procedimientos y las modalidades de implementación deben mantener el nivel de participación de los FAOR en las actividades operativas y administrativas en el mínimo necesario, especialmente vistas las limitaciones de recursos a las que se enfrenta la Organización.

32. La cuestión de la gestión interna formaba parte de todas las evaluaciones por países, pero se tuvo más en cuenta en Mozambique y Honduras, que eran los países con niveles mayores de operaciones de proyectos. Las evaluaciones observaron que, de forma general, la descentralización de las responsabilidades operativas que comenzó en 2001 no se ha acompañado de la delegación de autoridad necesaria y de la agilización de los procesos financieros, administrativos y operacionales. Estas dos evaluaciones en particular destacaron la gran cantidad de tiempo que el personal del Programa ocupaba en cuestiones operativas y administrativas (el 30 % en el caso de Honduras) y aportaron pruebas claras de la necesidad de mejorar los procedimientos relacionados con asuntos de personal, adquisición y adelantos de efectivo para las operaciones de campo, etc. Además, se observó que la autoridad delegada de los FAOR es menor que la que tienen la mayoría de sus homólogos en los países, lo que les sitúa en desventaja en las negociaciones, restándoles capacidad para participar de forma eficaz en los debates con los socios y solucionar oportunamente las cuestiones de los programas de campo.

33. Algunas evaluaciones de la FAO anteriores ya han tratado el tema de la autoridad para la toma de decisiones en el terreno, especialmente la evaluación sobre la descentralización (2004) y diversas evaluaciones por países. La Organización se ha ocupado de algunas de estas cuestiones en el Boletín 2006/19 del Director General del 5 de mayo de 2006, que aumentó algunos niveles

de delegación de autoridad, introdujo cuentas de efectivo operacional en zonas en las que no existían instalaciones financieras, aumentó el porcentaje de gastos de servicios a proyectos otorgado a las Representaciones de la FAO e incrementó el fondo del PCT para las Representaciones de la FAO. No obstante, la EEI describió la aplicación de estos cambios del nivel de delegación de autoridad como “en medida algo modesta” en su informe⁴. Además de la prestación de recursos suficientes, la reducción de la carga de trabajo administrativa de las Representaciones de la FAO continúa siendo un factor importante para aumentar las posibilidades de que la Organización logre desempeñar el decisivo papel que se espera de ella en el nivel nacional.

E. PRESTACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA A NIVEL NACIONAL

34. El principio formulado relativo al apoyo al programa de campo y el apoyo técnico directo a los países por parte del personal de la FAO afirma que deberían proporcionarse servicios de la mejor calidad posible desde el punto más cercano al lugar en el que se concentran las necesidades. De esta forma, se pretende que las oficinas descentralizadas sean las primeras en realizar dichas actividades. Las evaluaciones por países exponen diversas cuestiones sobre la asistencia técnica, especialmente en lo que respecta a la cantidad y el momento. Otro asunto clave era la responsabilidad de encaminar el apoyo técnico a los países.

35. Aunque, con frecuencia, los gobiernos y los socios valoraban la asistencia técnica de la FAO como buena (véase la Sección IV), fallaba en demasiadas ocasiones la rapidez de su llegada debido a la burocracia interna. A menudo, los interlocutores calificaban este hecho como una restricción, junto a la limitada financiación que generalmente proporcionaba la Organización. Por ejemplo, la carencia de procedimientos adecuados para adelantar los pagos a los proyectos de campo gestionados por personal nacional perjudica enormemente la eficacia y eficiencia de la ejecución del proyecto. Esta cuestión se planteó especialmente en Mozambique y Honduras.

36. La capacidad de las Representaciones de la FAO de prestar asistencia técnica independientemente de los proyectos variaba de un caso a otro y dependía enormemente de la disponibilidad de fondos para contratar asesores nacionales cualificados. Las asignaciones de AAO y el fondo del PCT para los FAOR eran esenciales para asegurar la presencia de personal técnico cualificado que trabajara en las principales esferas de interés, especialmente en Honduras y Mozambique.

37. Por otra parte, no es viable esperar que la Representación cuente con conocimientos de calidad en todos los ámbitos en los que se requeriría la asistencia técnica de la FAO. Algunos países se encuentran en una situación más ventajosa, como Mozambique, que dispone de una reserva de asesores técnicos principales internacionales destinados al país, tal y como se explicó anteriormente. De igual modo, los directores nacionales de proyectos de Honduras que habían trabajado con la FAO durante más de una década podían prestar su ayuda en diversos temas, como seguridad alimentaria, desarrollo agrícola o tenencia de la tierra. En los casos en los que no se disponía de estos conocimientos (Camboya) o se disponía de ellos pero su coordinación con las labores en caso de emergencia era deficiente (Afganistán), toda la responsabilidad técnica recaía sobre los hombros de los FAOR y el personal del programa, normalmente sólo dos personas.

38. La situación de Mozambique motivó la recomendación de que la combinación adecuada de apoyo técnico en un país se estableciera según cada caso individual, de manera que reflejara las necesidades del país y se evitara aplicar una fórmula única a todas las situaciones. Podría considerarse la posibilidad de asignar expertos nacionales a puestos clave de asesoramiento de larga duración, siempre y cuando se dispusiera de financiación, y especialmente en los países menos desarrollados que cuentan con pocos expertos nacionales cualificados disponibles para gestionar las importantes cuestiones de desarrollo rural y agrario.

⁴ Informe de la Evaluación Externa Independiente de la FAO (C2007/7A.1), p. 383.

39. En Sierra Leona, se observó que la cantidad de apoyo técnico era en conjunto insuficiente. Durante los primeros años del período sometido a evaluación, tras el compromiso establecido por el Presidente en materia de seguridad alimentaria en 2002, la afirmación anterior no fue aplicable ya que se disponía de mucho apoyo técnico de alto nivel, sobre todo en la esfera normativa. Sin embargo, con el paso del tiempo, esta tendencia cambió. Por ejemplo, la Oficina Regional para África no inició ninguna misión técnica en Sierra Leona en 2006, pese a las solicitudes presentadas al respecto. Este comportamiento se atribuyó a la falta de financiación. Aunque se supone que las oficinas subregionales y regionales deben responder a las solicitudes de asistencia, las reducciones presupuestarias han mermado en gran medida los fondos operativos, con lo que la posibilidad de prestar apoyo técnico depende ahora de la existencia de proyectos. Sierra Leona tenía el programa de campo más pequeño de todos los países visitados, por lo que sus oportunidades de solicitar financiación eran limitadas. Aunque todavía no se ha confirmado, es probable que la situación en otros países con un nivel bajo de actividad sobre el terreno sea parecida.

40. Las evaluaciones por países indicaron que el apoyo técnico prestado por las oficinas subregionales y regionales a los proyectos regionales (cuyos Responsables de presupuesto son normalmente dichas oficinas) fue mayor. Estas visitas se planificaban normalmente en respuesta a los imperativos del proyecto regional y, por consiguiente, no dependían de la demanda. El objeto de las mismas se limitaba por tanto a las preocupaciones del proyecto regional y podría estar poco vinculado con las prioridades del país (véase también Proyectos regionales).

41. Las evaluaciones por países recomendaron que se diera al Representante de la FAO más poder para decidir sobre la prestación de apoyo técnico al país y que las visitas para prestación de apoyo se utilizaran de forma más estratégica para sustentar los esfuerzos de la FAO en el país. En concreto, debería consultarse en el programa a los Representantes de la FAO sobre todas las visitas de apoyo técnico al país. Dado que en todas las evaluaciones por países se indicó que el conocimiento sobre los productos normativos de la FAO era escaso, se recomendó que los Representantes de la FAO asesoraran, durante el proceso de consultas, sobre todos los departamentos gubernamentales, universidades y centros pertinentes que podrían beneficiarse de la visita, especialmente informándoles sobre las actividades normativas.

F. MARCOS DE PRIORIDADES

42. Durante todo el período que abarcaban las evaluaciones por países, la FAO no utilizó marcos de prioridades para tomar decisiones sobre las actividades en el país. Ya se indicó la conveniencia de establecer un marco de prioridades en algunas evaluaciones anteriores, incluida la realizada sobre la descentralización, en el Sur de África y en la mayoría de las evaluaciones por países, excepto Camboya, que era uno de los países experimentales para el desarrollo del Marco nacional de prioridades a medio plazo (MNPMP). El MNPMP de Camboya, que abarcó el período 2006-2010, finalizó a principios de 2006 y se revisó como parte de su evaluación por país.

43. Salvo en Camboya y Mozambique, donde los FAOR en funciones habían emprendido una iniciativa independiente para preparar un programa en el país, las evaluaciones observaron que los FAOR habían ocupado relativamente poco tiempo en la planificación del desarrollo del programa. Actualmente, esta tendencia está cambiando, ya que se están preparando MNPMP para todos los países en los que la FAO ofrece asistencia al desarrollo.

44. Las evaluaciones calificaron como iniciativas admirables a los ejercicios de Camboya y Mozambique pero determinaron que ambas podrían haberse mejorado. Las esferas de prioridad propuestas, aunque limitadas en número, eran muy amplias desde el punto de vista conceptual y no implicaban exclusiones de ningún tipo. Y, lo que es más importante, los ejercicios no vinculaban las esferas de ayuda seleccionadas con las ventajas comparativas de la FAO ni con un análisis de las deficiencias en la prestación de asistencia técnica. En los dos casos, el número de intervenciones propuestas era elevado, probablemente muy superior al apoyo que podía prestar la FAO. Además, y especialmente para los países en los que los donantes desempeñan un papel

significativo en la financiación de las iniciativas de desarrollo, se recomendó que la participación adecuada de los socios de desarrollo (además del Gobierno) mejoraría las posibilidades de financiación de los MNPMP. Las evaluaciones destacaron que, para que los MNPMP fueran eficaces, deberían ser reexaminados cada dos años y revisados siempre que fuera necesario.

G. PROYECTOS REGIONALES

45. Todas las evaluaciones por países examinaron la utilidad que suponían los proyectos regionales con varios países beneficiarios para los países individuales en los que se realizaban las evaluaciones. Existen varios tipos de proyectos regionales: algunos comparten el mismo tema pero disponen de componentes específicos para cada país participante, mientras que otros pretenden reforzar las instituciones de los países individuales participando en objetivos comunes, normalmente sin componentes específicos del país. Algunos proyectos regionales, con frecuencia financiados por el PCT, tienen el objetivo de proporcionar capacitación en un tema concreto desde una ubicación central, llevando allí a los participantes desde diferentes países. Especialmente en África y con la financiación del PCT, algunos proyectos prestan apoyo a las instituciones subregionales o regionales.

46. Las evaluaciones por países presenciaron participación nacional en todos estos tipos diferentes de proyectos regionales. En la mayoría de las tipologías de los proyectos regionales, la calidad y la utilidad estaba altamente ligada al caso. Los proyectos regionales con componentes específicos de país se diferenciaban poco de los proyectos nacionales en lo que respecta al país receptor. Estos proyectos pueden enseñar lecciones muy valiosas al país (por ejemplo, el proyecto GCP/RAF/404/GER sobre productos de comercio justo que se revisó en Sierra Leona), mientras que una gran parte de las ventajas de la dimensión regional revierte sobre la labor normativa de la FAO, a tenor de la realización de actividades similares en diversos contextos nacionales.

47. Otros proyectos regionales no contaban con componentes específicos de país, sino que buscaban en gran parte aumentar la capacidad nacional y/o mejorar la cooperación regional o internacional (por ejemplo, los proyectos relacionados con gripe aviar). Estos proyectos se financiaron mediante donantes y el PCT. Resultar difícil generalizar sobre estos proyectos, dada la variabilidad de su pertinencia y sus resultados. No obstante, cabría advertir a los proyectos regionales de este tipo de que normalmente requerirán ciertas medidas nacionales complementarias y una mejor coordinación con otros esfuerzos en el nivel nacional. La evaluación de Honduras hizo especial hincapié en esta recomendación. Además, la capacitación técnica realizada en el nivel regional debería poder aplicarse en el país de los participantes; en caso contrario, su valor sería escaso. Así sucedió en el proyecto regional de tecnología de la carne financiado por el PCT en el que participó Camboya.

48. Los proyectos de apoyo a las instituciones subregionales y regionales financiados por el PCT se ejecutaron especialmente en África. Aunque se afirmaba que los países eran los beneficiarios de estos proyectos, las evaluaciones determinaron que no se conocía su existencia en ellos. Por consiguiente, los países continúan ajenos a todas las ventajas derivadas de dichos proyectos. Las conclusiones de las evaluaciones por países confirmaron las observaciones similares que había realizado la Revisión independiente del PCT en 2004 sobre dichos proyectos.

H. PCT

49. Todas las evaluaciones por países incluían específicamente un examen de la cartera del PCT, con el objetivo doble de afianzar la responsabilidad y de aprovechar sus enseñanzas para mejorar la implementación de futuros proyectos del PCT.

50. El número de proyectos del PCT nacionales implementados durante el período de cinco años abarcado por la evaluación para cada país fue de cinco para Honduras, ocho para Sierra Leona y Camboya y 14 para Mozambique. Las evaluaciones examinaron también la participación nacional en los proyectos regionales del PCT.

51. La valoración general del PCT fue muy positiva en Mozambique y Honduras, buena en Sierra Leona y más floja en Camboya. En los tres primeros países, las evaluaciones se mostraron complementarias en lo que respecta a la selección de los proyectos, pues afirmaban que casi todos los PCT estaban claramente vinculados a otras iniciativas en curso o eran el primer paso de un proceso bien definido en el que el PCT actuaba como catalizador. Por ejemplo, en Sierra Leona se emplearon dos PCT para iniciar el examen del sector agropecuario y para ampliar la operación “Alimentar a la nación”, que era el brazo operativo del Pilar de seguridad alimentaria del DELP. El examen del sector agropecuario recibió apoyo adicional del Banco Mundial, el FIDA y el PNUD, mientras que “Alimentar a la nación” atrajo el apoyo de Alemania y el PNUD.

52. Camboya reflejaba una tendencia preocupante que ya se había señalado en el PCT de 2005: el uso del PCT para los proyectos para el desarrollo cuando se carecía de otras fuentes de financiación. El PCT, con presupuesto y duración limitados, no es adecuado para determinados tipos de proyectos. No obstante, esta situación era menos frecuente en otros países en lo que se realizaron evaluaciones.

53. En Honduras, el rendimiento y la selección de los proyectos también se consideraron buenos, y los PCT actuaron como catalizadores para atraer recursos adicionales. Pese a ello, el número de proyectos del PCT implementados en Honduras durante el período de la evaluación fue relativamente bajo si se compara con otros países de tamaño y nivel de desarrollo similares. Esto se atribuyó a: a) el largo período de gestación de los proyectos que se aprobaron finalmente; y b) el respaldo insuficiente de las solicitudes por parte de la oficina de la FAO.

54. En varios proyectos de Camboya, pero también en algunos de otros países, no hubo continuación de las iniciativas del PCT. En los países menos desarrollados, los recursos gubernamentales son limitados y, en muchos de estos casos, el seguimiento eficaz de los PCT dependerá de la implicación de otro donante externo. Las perspectivas de continuación mejoran en gran medida si se identifican los donantes potenciales y expresan su interés desde el principio. En caso contrario, y especialmente en las actividades experimentales, es muy posible que el proyecto alcance sus metas técnicas pero que no influya en el desarrollo.

55. Las principales enseñanzas extraídas hasta el momento de las evaluaciones por países son que, para alcanzar el éxito, los problemas identificados deben poder ser solucionados con el PCT y que, especialmente en los PMA, su continuación dependerá de la eventual implicación de otros donantes. Si no se identifica rápidamente a estos donantes, es poco probable que pueda realizarse un seguimiento posterior.

I. TELEFOOD

56. Debido al elevado número de proyectos y a la necesidad de aumentar el número de estudios de casos, la evaluación de Sierra Leona incluyó un componente específico para examinar los proyectos de TeleFood implementados durante el período de la evaluación. También se revisaron unos pocos proyectos de TeleFood en Honduras y Camboya.

57. En Sierra Leona, la evaluación confirmó ampliamente las observaciones de la evaluación de Telefood realizada por la Organización en 2005. Se determinó que los proyectos se habían implementado de manera muy aislada y que no aprovechaban los vínculos estratégicos con otros programas de la FAO, otros socios de desarrollo internacionales o el Gobierno. Los proyectos no se consideraban parte de esfuerzos más amplios por erradicar la pobreza y, en muchos casos, la selección de los beneficiarios fue inadecuada. Dado el elevado número de Escuelas de Campo para Agricultores (ECA) implementadas en el país de acuerdo con el PESA, se recomendó que, en el futuro, se vincularan los proyectos a las ECA y a sus redes a fin de aumentar su pertinencia y disponer de un mejor acceso a los diferentes tipos de asesoramiento técnico. Se observó que los proyectos visitados en Camboya se aislaban de forma parecida.

58. La situación fue más favorable en Honduras, donde los grupos seleccionados para los proyectos de TeleFood ya habían tenido que crear planes de ahorro y ya habían accedido al apoyo

técnico, mediante su participación en los PESA. Estas conclusiones más positivas reafirmaron las recomendaciones previas sobre los proyectos de TeleFood.

IV. Funciones y servicios de la FAO a nivel nacional

59. En 1998⁵, la FAO definió que su labor podía clasificarse en seis categorías o servicios, cinco de los cuales podían describirse como normativos y uno como operacional (la prestación de asistencia técnica). Las actividades normativas incluían:

- crear y mantener bases de datos de información estadística;
- proporcionar un centro mundial de conocimientos, información y competencia técnica;
- proporcionar un foro neutral para el diálogo sobre políticas entre países y para la preparación de acuerdos internacionales;
- elaborar códigos, normas y convenios internacionales;
- difundir información en apoyo de los Estados Miembros.

60. La EEI estableció con los Miembros de la Organización que la labor normativa y operacional forma parte de una “continuidad mutuamente complementaria” y valoró los diferentes grados de importancia que los Miembros de la FAO atribuían a las funciones siguientes: normativa, creación de capacidad, estadística y datos básicos, experimentación en el terreno, legislación y acuerdos internacionales, promoción, y urgencias y rehabilitación. A continuación, estas funciones se agruparon en tres categorías amplias: i) Gestión del conocimiento y difusión a los usuarios; ii) Trabajo en los sectores técnicos; iii) Temas transversales.

61. La sección del Manual actualizado recientemente define las funciones de los Representantes de la FAO en el nivel nacional⁶ de la forma siguiente:

- representar a la Organización, defender su posición en materia de políticas y comunicar sus mensajes;
- fomentar la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural en el país o los países de acreditación;
- desarrollar estrategias, realizar planificación y coordinar la ayuda;
- apoyar el intercambio de conocimientos e información;
- implementar los programas de campo/ejecutar las operaciones de los proyectos.

62. Considerando las diversas afirmaciones formuladas más arriba y el mandato predominante de la FAO como organización del conocimiento, parece que la labor de la FAO en el nivel del país debería orientarse hacia las funciones clave siguientes e incorporarlas:

- i) preparación de estrategias, coordinación y prestación de asistencia técnica, incluida la relacionada con el asesoramiento normativo, la creación de capacidad y las situaciones de urgencia;
- ii) difusión del conocimiento y la información en el propio país;
- iii) promoción;
- iv) movilización de fondos para la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural;
- v) coordinación y desarrollo de asociaciones;
- vi) simplificación del acceso a los foros internacionales y de la participación en ellos.

63. Las evaluaciones por países examinaron todas estas funciones, y sus conclusiones al respecto se resumen a continuación.

⁵ La Función Normativa de la FAO – Estudio para los Miembros y Asociados, FAO, Roma, 1998.

⁶ Versión revisada del 4 de febrero de 2008.

A. ASISTENCIA TÉCNICA

64. Esta categoría se asocia a la esencia del programa de campo de la FAO e incluye todas las iniciativas destinadas a prestar asesoramiento y asistencia técnica en el país, mediante proyectos y programas y como respuesta a peticiones especiales. Incluye asistencia técnica, asesoramiento normativo, creación de capacidad y asistencia en situaciones de urgencia. En general, se percibió un alto grado de satisfacción con la calidad del apoyo técnico que brinda la FAO en el país.

Sectores de asistencia técnica

65. No se pudo realizar un análisis comparativo sectorial sobre la pertinencia y la ejecución de la asistencia técnica: las necesidades y prioridades de los países difieren considerablemente, los recursos disponibles no suelen ajustarse a los requisitos y el interés de los donantes por financiar la asistencia técnica a través de la FAO depende de muchos factores, que se encuentran tanto dentro como fuera del ámbito de influencia y promoción de la Organización. Esta cuestión se estudiará posteriormente con más detalle.

66. Dicho esto, la asistencia técnica de la FAO en los cuatro países revistió un carácter bastante innovador y contribuyó a la introducción y difusión de las metodologías y enfoques que adoptaron e incorporaron los gobiernos y otros socios. Este tipo de asistencia fue uno de los más útiles para los Estados Miembros.

67. En lo que respecta a la seguridad alimentaria, el PESA estuvo operativo en los cuatro países (véase más abajo) y la FAO introdujo en la mayoría de los países evaluados una metodología experimental, la Escuela de Campo para Agricultores, con buenos resultados en la mayoría de los casos, aunque no en todos los lugares en los que se implantó. Los sistemas de información sobre seguridad alimentaria y nutrición constituyeron una importante esfera de trabajo a nivel nacional en Mozambique y Camboya, mientras que Honduras se beneficiaba de este sector a través de la labor realizada en el nivel subregional.

68. La ordenación de los recursos naturales fue otra actividad de gran importancia, y en ocasiones se asociaba a los proyectos de seguridad alimentaria. En Camboya y Mozambique, estas iniciativas fueron muy innovadoras y se relacionaron estrechamente con las cuestiones de tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales. En Afganistán, el sector de las semillas fue con mucho la principal área de intervención y ejerció influencias positivas, mientras la insignia de la actividad de la FAO en Camboya fue el MIP.

Asesoramiento sobre políticas

69. Tanto los gobiernos como otros socios de desarrollo reconocen y valoran el asesoramiento sobre políticas en las esferas del mandato de la FAO. Las cuatro evaluaciones por países más recientes observaron que la seguridad alimentaria se había integrado con mayor éxito en la segunda ronda del DELP y los procesos de MANUD, gracias sin duda alguna a las aportaciones y el apoyo de la FAO. Dicho apoyo procedía de fondos extrapresupuestarios, oficiales de políticas regionales y asesores nacionales. Las evaluaciones del Sur de África y Afganistán también analizaron el comportamiento de la FAO en cuestiones de asesoramiento sobre políticas, y ambas observaron resultados positivos a partir de las intervenciones de la FAO, si bien estos resultados tardaron algún tiempo en percibirse en Afganistán.

70. La Organización también ha contribuido a las políticas sectoriales en los cuatro países, con un grado de éxito notable. En Mozambique, la asistencia abarcaba la tenencia de la tierra, el comercio agrícola y de alimentos, la silvicultura y la ordenación de los recursos naturales. En Sierra Leona, el trabajo se centró principalmente en la revisión del sector agropecuario y en la formulación de una estrategia al respecto. En Camboya, la labor fue intensa en lo que respecta a la reforma de la legislación sobre silvicultura y pesca continental y fue continuada para la gripe aviaria. Por último, en Honduras, la asistencia normativa sectorial de la FAO se concentró en la calidad de los alimentos y la pesca.

71. En Camboya, una característica clave del apoyo normativo en los sectores de la pesca y la silvicultura comunitarias fue el fuerte vínculo que se estableció con un importante y exitoso proyecto de campo, en cuyos datos se apoya la legislación que se adoptó.

72. En Mozambique se aplicó un proceso similar para la ordenación de los recursos naturales y la legislación de la tenencia de la tierra. En Honduras, los proyectos de campo han producido datos claros y han permitido probar las normativas aunque, durante el período sometido a evaluación, se produjeron fallos a la hora de hacer llegar a los legisladores las opiniones de las partes debido al escaso nivel de diálogo entre el FAOR y el Gobierno.

Creación de capacidad

73. La mayoría de los proyectos de la FAO, y también muchas de sus otras actividades, incorpora de alguna manera la creación de capacidad e incluso, en ocasiones, actúa como vehículo de difusión de los productos normativos de la Organización. La eficacia de estos proyectos dependía de diversos factores: adecuación del proceso de valoración de las necesidades a la formulación y el diseño del proyecto, pertinencia del tema para las necesidades del país, nivel de capacidad institucional en los países participantes y potencial para hacer uso de la formación.

74. En los casos en los que la capacitación se realiza mediante proyectos regionales, los participantes generalmente valoran la oportunidad que tienen de aprender, crear redes y compartir experiencias. Sin embargo, la estructura institucional de su país no siempre les permite llevar a la práctica lo que han aprendido. Además, se ha demostrado que los eventos de formación dan prioridad a la teoría frente a la práctica, lo que repercute en su utilidad. La capacitación mediante proyectos regionales debería continuarse con iniciativas de refuerzo de las instituciones y creación de capacidad en el propio país, a fin de mejorar la eficacia y la sostenibilidad. Alternativamente, se debería intentar establecer colaboraciones con los donantes para poder invertir en el fortalecimiento de las instituciones en el mismo ámbito. Esto sucedió de forma accidental en Honduras, donde el apoyo para reforzar la participación nacional en la comisión nacional del Codex provino del Banco Interamericano de Desarrollo, y la capacitación de la FAO mediante proyectos regionales fue una parte esencial del éxito final.

75. Los proyectos nacionales enfocados hacia la creación de capacidad parecen ser más eficaces que los proyectos regionales de capacitación en los países en los que se realizaron las evaluaciones. El contenido y los métodos se adaptaron mejor al contexto nacional, el uso de ejemplos locales y la puesta en común de las experiencias entre los homólogos nacionales facilitó el entendimiento, y se pudo llegar a un número mayor de ciudadanos, lo que garantizó una integración ligeramente mejor en la base de conocimientos de las instituciones nacionales.

76. Sin duda, un elemento adicional clave que influye en la eficacia de las actividades de formación y creación de capacidad es la longevidad del personal con buenos conocimientos de su cargo. En la mayoría de los países, el personal cualificado se transfiere con frecuencia a otros destinos. Aunque las capacidades nacionales continúan mejorando en un sentido más amplio, estos cambios suponen una carga importante para los proyectos. Además, y especialmente en el Sur de África, el VIH/SIDA se lleva a una proporción elevada de personal cualificado y de población en general.

Asistencia en situaciones de urgencia

77. Las intervenciones de urgencia desempeñan un papel muy importante en la cartera del programa de campo en varios de los países en los que se realizaron las evaluaciones, incluyendo las evaluaciones por países anteriores de Afganistán y el Sur de África. Honduras fue la excepción, ya que en ella no se ejecutaron proyectos de emergencias durante el período de la evaluación. Camboya podría considerarse un caso independiente en cierto modo, ya que la situación de urgencia que se produjo durante el período de la evaluación estuvo relacionada con la gripe aviar altamente patógena, que en este país no revestía las características de emergencia que se aplicaban al resto de la subregión.

78. La actividad de urgencia más frecuente en los países evaluados fue el suministro de insumos, semillas y herramientas. La rapidez de la entrega y la calidad de las semillas suponía un problema en todas las zonas, aunque la presencia de coordinadores de emergencia contribuyó a mejorar ambos factores. No obstante, salvo algunas valoraciones positivas sobre la relación costo-eficacia de las intervenciones de ayuda alimentaria en Afganistán, en el resto de países las intervenciones de este tipo no parecían suficientes para garantizar la seguridad alimentaria de los beneficiarios durante el año siguiente, ni influyeron de ningún modo posteriormente, tal y como se observó tras el estudio de impacto de Sierra Leona. La verdad es que, en algunos casos, el suministro de semillas y herramientas podría haber establecido por sí solo la diferencia entre inanición y subnutrición, pero la escasa eficacia en la entrega y el establecimiento poco acertado de los objetivos minaron los efectos potenciales de estos proyectos. Además, la FAO fue valorada como un buen socio en estas circunstancias, pero especialmente en cuestiones de coordinación y no por sus habilidades técnicas.

79. Se alcanzaron mejores resultados cuando se adoptó un enfoque innovador e integral con respecto a las emergencias, que consistía en enmarcar las intervenciones en una perspectiva a más largo plazo, en lugar de limitarse a satisfacer las necesidades inmediatas de los agricultores afectados. Tal fue sin duda el caso de Honduras, donde se implementaron algunos proyectos de desarrollo en zonas que, años antes del período de la evaluación, habían sufrido situaciones de emergencia (sequía, el huracán Mitch). Estos proyectos se centraron en las áreas más vulnerables y en las poblaciones más pobres y establecieron las acciones de forma proporcional a su potencial y sus necesidades como el primer paso de un objetivo a largo plazo.

80. Otro ejemplo positivo fue Mozambique, donde se introdujo y difundió la práctica de las ferias de comercio de insumos, mediante la creación de capacidad en materia de alerta temprana, la integración del VIH/SIDA como factor clave que influye en el desarrollo y la promoción de una estrategia nacional para la mitigación de las sequías.

81. También se obtuvieron resultados positivos en Zambia (evaluación del Sur de África), donde la urgencia se percibió de forma inmediata como una oportunidad de extender las experiencias de agricultura de conservación que ya se habían probado con resultados satisfactorios en el país.

82. En todos estos casos, el elemento decisivo clave fue incorporar el conocimiento técnico de la FAO a la respuesta estratégica a la emergencia. Siempre que así se hizo, las iniciativas de la FAO resultaron más eficaces y sostenibles y, con frecuencia, se amplió su ejecución de forma directa o contribuyeron a otros proyectos y programas. Cuando no se realizó esta incorporación, debido a relaciones deficientes por cuestiones técnicas de las intervenciones de urgencia entre las operaciones de emergencia y los departamentos técnicos, las semillas se comieron y utilizaron y se vendieron las herramientas (lo que sin duda resultó útil), pero no se prestó atención a los medios de subsistencia, como el ganado en el Sur de África, y no se obtuvieron resultados a largo plazo.

B. DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO Y LA INFORMACIÓN EN EL PROPIO PAÍS

83. Uno de los métodos más importantes con los que la FAO puede aportar conocimientos en el nivel del país es de forma indirecta, difundiendo los bienes públicos mundiales a través de su sitio Web y sus publicaciones, esto es, sus productos normativos. Tal y como se ha mencionado en la Sección II, el mandato de las cuatro evaluaciones por países más recientes requería que se examinara la utilidad de la labor normativa de la Organización. En los cuatro países, la valoración indicó que generalmente apenas se conocían o utilizaban los productos normativos de la FAO. Su uso era más frecuente en Camboya y Honduras, seguidos por Mozambique y, por último, Sierra Leona.

84. Algunas actividades normativas de la FAO eran bastante conocidas, y en especial la labor de la Comisión del Codex Alimentario, así como el Código de Conducta para la Pesca Responsable, la labor relacionada con cuestiones fitosanitarias y sanitarias y la gestión integrada de plagas, y los sistemas de información sobre seguridad alimentaria. La exposición nacional a la labor normativa de la FAO se realiza prácticamente siempre mediante la asistencia a reuniones de cuyos gastos de viaje se ocupa la Organización.

85. Un hecho interesante fue la introducción y difusión, a través de proyectos regionales e internacionales, de una serie de productos normativos de la FAO en Mozambique, Camboya y Honduras a partir de fondos extrapresupuestarios o de fondos del PCT. De este modo, se pudieron adaptar los productos mundiales a las circunstancias nacionales, se divulgó su uso y se extendió su conocimiento y se ayudó a incorporar la experiencia obtenida en el país al ámbito mundial.

86. Diversos factores explican la falta de familiaridad con la labor normativa en los países. En primer lugar, los países en los que se realizaron las evaluaciones eran, excepto Honduras, PMA. En estos países, la importancia de la FAO reside especialmente en los productos adaptados exclusivamente para el país, es decir, los proyectos. A falta de asistencia específica, la adaptación o el uso de productos normativos requeriría la existencia de capacidad nacional, lo que no suele suceder. Quizás conviniera que las evaluaciones que se realicen en el futuro en países con mayor capacidad nacional evaluaran el uso de los productos normativos, con objeto de determinar si la situación es diferente. En segundo lugar, la mayoría de los productos de la FAO se divulgan principalmente de forma electrónica, mientras que el acceso a Internet no es tan frecuente en los PMA, y especialmente en las oficinas. En tercer lugar, los Representantes de la FAO, que son el punto de contacto principal para los países, han admitido no conocer todos los productos normativos de la Organización.

87. Si así se confirma, las observaciones de las evaluaciones por países sugieren que debería concederse más importancia a determinar la demanda de productos normativos y a garantizar su utilidad en el amplio espectro que constituyen los Estados Miembros.

C. PROMOCIÓN

88. Como cara visible de la FAO en la mayoría de los Estados Miembros, el FAOR desempeña un papel clave en la promoción de las prioridades de la Organización, consiguiendo que se interesen por ellas el gobierno, la sociedad civil y los socios de desarrollo. Quizás sea la promoción, junto con la implementación del programa en el país, la tarea más importante de los FAOR. Por este motivo se examinó la función de promoción que ejerció el FAOR en todas las evaluaciones por países.

89. Las evaluaciones observaron una marcada diferencia entre los países en la importancia atribuida a la promoción. Su difusión fue mayor en Mozambique, donde alcanzó una gran variedad de temas que incluyeron desde prácticas técnicas específicas, como la agricultura de conservación, hasta conexiones más amplias sobre cuestiones clave, como la mitigación del VIH/SIDA para mejorar la seguridad alimentaria. Y, lo que es más importante, la oficina de la FAO se ocupó de cuestiones polémicas, como la promoción del diálogo técnico interministerial y el establecimiento de un grupo de trabajo en torno a los OMG. En Sierra Leona, la promoción de la FAO también fue significativa, ya que desempeñó un papel claramente importante en la inclusión de la seguridad alimentaria como uno de los pilares del DELP nacional y en la sensibilización sobre la gripe aviar tras su primer brote en Nigeria. Tanto en Mozambique como en Sierra Leona, los socios de desarrollo destacaron la eficacia de la labor de promoción de la FAO, lo que influyó en el desarrollo de proyectos de implementación en ambos países.

90. La labor de promoción de la FAO en Camboya se percibió especialmente en la respuesta dada al brote de gripe aviar que sufrió el país, donde la FAO destacó por su reconocida labor de sensibilización inicial y de desarrollo de una respuesta. En Honduras, los efectos de la promoción

de la FAO fueron menos apreciables, quizás debido a que la parte más importante de su labor se centró en la contribución de las mujeres de las zonas rurales a la seguridad alimentaria.

91. El tiempo y la energía consagrados a la promoción dependió por tanto en gran medida de las situaciones nacionales específicas y de la importancia que le atribuyó la oficina de la FAO. Incluso en los casos en los que las oficinas se mostraron más activas a este respecto, las actividades de promoción debían supeditarse a las tareas financieras, administrativas y operacionales, que se percibían como limitaciones. La energía y la importancia concedidas por el Representante de la FAO son, pese a todo, un factor decisivo.

D. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DESARROLLO AGRARIO Y RURAL

92. La movilización de recursos para los sectores agropecuarios se vincula con la capacidad de los FAOR para actuar como promotores. Varios factores influyen en los resultados. El primero de ellos es la distribución de las funciones y responsabilidades que aplica la FAO: hasta 2005, sólo existía un canal de comunicación con los donantes en nombre de toda la Organización y los Representantes de la FAO no estaban autorizados a negociar proyectos ni a recibir fondos directamente de los donantes. En cierta medida, esta regla continúa vigente en la gestión diaria y no hay un estímulo real que impulse a delegar esta función en las oficinas nacionales⁷. Esto significa que existen algunas circunstancias atenuantes para las deficiencias en la labor de la Representación en este aspecto, ya que carecen de las habilidades y los conocimientos necesarios para realizar esta función.

93. Otros dos factores que influyen en la movilización de recursos en el nivel del país son, por una parte, los diferentes niveles de delegación de la toma de decisiones sobre financiación en sus embajadas por parte de los principales donantes y, por otra, la escasa presencia de donantes en determinados países, como fue el caso de Sierra Leona y, en menor grado, de Honduras.

94. Una vez dicho esto, los datos extraídos de las evaluaciones por países indican que la movilización de recursos fue eficaz en los casos en los que el Representante de la FAO ocupaba un lugar destacado ante los donantes y participó de forma eficiente en los mecanismos nacionales de coordinación con el gobierno y sus socios. Esta tendencia fue muy clara en Mozambique con PROAGRI y en Camboya con la gripe aviar. El personal nacional de la FAO no podría desempeñar realmente este papel, por muy competente y respetado que fuera.

95. La participación en los procesos de llamamiento unificado en las situaciones de urgencia actuó también como un mecanismo eficaz en la movilización de fondos, en especial cuando los medios de comunicación se interesaban por los donantes. Además, la presencia en el país de un coordinador de emergencia a tiempo completo era un elemento decisivo a la hora de atraer fondos disponibles para uso local.

96. Podría argumentarse que la existencia de un programa de la FAO para un país concreto podría ayudar a atraer recursos adicionales. Hasta el momento, la única experiencia de la muestra, el MNPMP de Camboya, no apoya esta hipótesis, aunque los puntos débiles que identificó la evaluación en dicho documento y el escaso seguimiento que se le ha realizado hasta ahora podrían contribuir a ella.

E. COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE ASOCIACIONES

97. La base de datos utilizada para evaluar el papel de la FAO en las asociaciones⁸ y los mecanismos de coordinación se recopiló mediante entrevistas con otros socios de desarrollo de

⁷ Esta reticencia se aplica también en el caso de la delegación de autoridad a los departamentos técnicos.

⁸ La asociación se define como un acuerdo entre organizaciones, por el que los miembros contribuyen a una actividad y objetivo comunes, cada uno con sus propias competencias y recursos.

los diferentes países. Aunque los factores en gran parte ajenos a la FAO, como el dinamismo del equipo de Naciones Unidas en el terreno y la importancia atribuida por el país anfitrión a los mecanismos de coordinación, son elementos clave en la eficacia general de la coordinación y la asociación, desde la perspectiva de la FAO fue decisivo el papel desempeñado por la Representación local.

98. En los contextos sin situaciones de urgencia, la coordinación con la familia de las Naciones Unidas se relacionaba normalmente con la preparación de MANUD, la coordinación con la familia de las Naciones Unidas y otros donantes se refería a la participación en diversos grupos de trabajo entre el gobierno y la comunidad de donantes y la coordinación con las ONG se debía a cuestiones de interés común.

99. El alcance y la calidad de esta interacción variaban de un país a otro y dependían de dos factores clave: la actitud del Representante de la FAO hacia este mecanismo y la disponibilidad de recursos humanos de la Representación para participar en él. Por lo general, aunque este último factor no bastaba nunca para garantizar la cobertura sistemática de todas las esferas temáticas del mandato de la FAO, la Organización tendía a participar como miembro activo en los principales grupos de trabajo: siempre actuaba como presidente o copresidente de los grupos de trabajo de donantes-gobierno y Naciones Unidas relativos a la seguridad alimentaria, y con frecuencia era un miembro activo de los grupos de trabajo relativos a los recursos naturales, el medio ambiente y el desarrollo, la preparación para situaciones de emergencia y el socorro en casos de catástrofe, y las cuestiones de género. Normalmente, los socios valoraban positivamente la calidad de su participación y su contribución, y se asombraban de ver asistir a la misma persona (en general el Asistente del Representante de la FAO (Programa)) a muchos grupos de trabajo diferentes.

100. En la evaluación del Sur de África, se reconoció a la FAO como el principal agente coordinador del socorro agrícola. Esto se debió a que la Organización recibió fondos suficientes para convertirse en uno de los principales contratistas de las ONG en el trabajo de socorro agrícola. Por tanto, las ONG estaban muy dispuestas a intercambiar información y a atenerse a la coordinación de la FAO. La Organización pudo ocuparse también de las cuestiones que habían quedado desatendidas por los programas con otras financiaciones gracias a la flexibilidad de los fondos que se le habían concedido. Se creó una especie de círculo virtuoso en el que los donantes reconocían y financiaban la función de coordinación de la FAO, lo que permitía a la Organización desempeñar el papel con más eficacia. Cuando la FAO se comprometía con el desarrollo de la estrategia de emergencias de las Naciones Unidas (procedimiento de llamamientos unificados) en el nivel de la Representación de la FAO, se daba más crédito a la importancia de la agricultura y se reducían las posibilidades de que la agricultura quedara pospuesta a los programas sociales.

101. La participación en el programa de apoyo al sector agrario (PROAGRI) de Mozambique, en el que la FAO se ocupó de cuestiones relacionadas tanto con la coordinación como con la asociación, fue positiva. En Honduras, el ámbito de acción de las asociaciones fue bastante amplio: la Organización fue un socio clave del GTZ para el sector de la silvicultura del mecanismo de coordinación nacional, en el que cada parte asumía una función cuando la otra no podía hacerlo; se desarrollaron asociaciones con ONG y otros donantes, incluidas CARE y USAID, en el nivel del país y mediante el mecanismo de coordinación nacional para la seguridad alimentaria; hasta cierto punto, también podría clasificarse como asociación la contribución mediante un PCT a una gran FFU financiada por el Banco Mundial para el acceso a la tierra. Podría parecer que la visión estratégica y el compromiso del personal de la Representación de la FAO y del personal que trabajaba desde la Sede o a nivel regional en cuestiones relacionadas con el país es uno de los principales factores que condujeron a la adopción de un enfoque satisfactorio con respecto a las asociaciones.

102. No obstante, los procedimientos empleados por la FAO para participar en asociaciones financieras con frecuencia reducen la gama de oportunidades, como ya había demostrado la Evaluación de las asociaciones y alianzas de 2004. No parece que se hayan producido mejoras importantes en estos aspectos.

F. SIMPLIFICACIÓN DEL ACCESO A LOS FOROS INTERNACIONALES Y DE LA PARTICIPACIÓN EN ELLOS

103. Esta función no se analizó de forma sistemática durante las evaluaciones por países en todos los sectores. Sin embargo, con frecuencia los interlocutores en los niveles más altos de la jerarquía se referían a su participación en el COFI, el COFO, la Comisión del Codex Alimentario y otras reuniones importantes. En general los participantes valoraban positivamente los eventos y los consideraban útiles para su país.

104. Conviene destacar que los representantes de los tres PMA no podrían asistir a ninguna reunión salvo que la FAO pudiera proporcionarles fondos y, en los últimos años, la crisis financiera a la que se ha enfrentado la Organización ha limitado esta posibilidad.

105. El caso de Honduras resultó interesante en la medida en que los países de la subregión decidieron delegar en una organización subregional para la pesca, denominada OSPESCA, la tarea de representarlos a todos ellos en el COFI. Aunque la situación de América Central no es muy frecuente, el mismo mecanismo podría inspirar a otras zonas similares del mundo.

106. Una vez más en el caso de Honduras, se demostró que las reuniones internacionales de las redes u órganos estatutarios de la FAO habían sido resultado útiles para identificar y estudiar los proyectos regionales.

V. Temas transversales

107. Las evaluaciones por países examinaron las principales cuestiones transversales gestionadas por la FAO en su labor nacional, a saber, el medio ambiente, el género y el VIH/SIDA. Las evaluaciones estudiaron también su labor en diversos ámbitos de especialidad sujetos al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), una de las actividades insignia de la FAO en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

A. MEDIO AMBIENTE

108. La FAO se ocupó de las cuestiones de medio ambiente y ordenación de los recursos naturales en todos los países en los que realizaron las evaluaciones. Los temas medioambientales se manejaban en ocasiones en el nivel sectorial, por ejemplo mediante departamentos de pesca en el caso de la labor relacionada con el Código de Conducta para la Pesca Responsable, o mediante departamentos forestales para la ordenación comunitaria de los recursos naturales. Todas las evaluaciones por países examinaron este trabajo.

109. En Honduras se adoptó un enfoque más transversal para las cuestiones medioambientales. La labor realizada por los proyectos de Lempira Sur en primer lugar y por el PESA más tarde, mediante la aplicación de técnicas y prácticas para la ordenación sostenible del suelo y el agua y para el aumento de la fertilidad del suelo, fue parte de un paquete de prácticas medioambientales y agrarias sostenibles. Una vez más en Honduras, la FAO colaboró con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) en el desarrollo del Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación. La FAO prestó su apoyo a la SERNA para la formulación del Plan de cambio climático y ordenación sostenible del suelo y ayudó a preparar su presentación sobre deforestación evitada para la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

110. La evaluación de Sierra Leona observó que había margen para gestionar los problemas de degradación de la tierra y emitió una recomendación específica para que se proporcionase apoyo normativo destinado a la práctica de la agricultura sostenible, en el que se incluyeran medidas para aumentar la fertilidad del suelo, mejorar la protección medioambiental e incrementar la eficacia en el uso de los recursos hídricos existentes.

111. En Camboya, el Representante de la FAO gestionó un fondo fiduciario al que contribuyeron diversos donantes del país, para la ejecución del trabajo bajo los auspicios de un

grupo de trabajo de donantes para la ordenación de los recursos naturales, que fue sustituido más tarde por un Grupo de Trabajo Técnico que incluía la participación del Gobierno. En 2004, el grupo de trabajo de donantes solicitó un examen independiente del sector de la silvicultura, donde se emitieron recomendaciones relativas a la conservación y protección de los bosques.

112. Tal y como se ha mencionado anteriormente, la ordenación de los recursos naturales en Camboya y Mozambique se realizó a través de varios puntos de entrada, y abarcaba desde la tenencia de la tierra hasta el acceso y la ordenación sostenible de los recursos pesqueros y forestales o la seguridad alimentaria. Los resultados fueron en general positivos, con un sólido vínculo entre la elaboración y la implementación de normativas.

113. Dado que la ordenación de los recursos naturales continuará siendo una cuestión clave para la FAO a nivel nacional, convendría continuar con el examen del medioambiente como tema transversal en las futuras evaluaciones por países.

B. GÉNERO

114. El tema del género se examinó en todas las evaluaciones por países. El trabajo sobre las cuestiones de género se realizaba a través de proyectos destinados exclusivamente a mujeres, a través de proyectos para la seguridad alimentaria más amplios con los que se intentaban tratar los asuntos de género y familia, y a través de acuerdos y alianzas con los principales ministerios e instituciones nacionales. Los proyectos en el terreno que hacían hincapié en los roles de género fueron especialmente importantes en Camboya y Honduras, mientras que la mayor parte de la labor de Mozambique se realizó en el nivel normativo, a fin de garantizar la inclusión de los aspectos de género en el DELP y de desarrollar una estrategia de género para el Ministerio de Agricultura.

115. La evaluación del Sur de África examinó la cuestión del género en el contexto de las situaciones de urgencias, e hizo notar que los factores de género pueden determinar los patrones de desarrollo, la vulnerabilidad a los peligros naturales, las estrategias de lucha y la respuesta de la comunidad a los desastres. Por consiguiente, si se tuvieran en cuenta de forma adecuada las cuestiones de género durante las intervenciones de urgencia se podría contribuir a reducir y mitigar las catástrofes. La evaluación observó que, pese a los esfuerzos por dirigirse y beneficiar a las mujeres, las consideraciones de género no estaban lo suficientemente integradas en las actividades de rehabilitación y de emergencia de la FAO en la región, ni eran manifiestas en el proceso de planificación estratégica.

116. En conjunto, las evaluaciones determinaron que la FAO también está desempeñando un papel activo en promover la participación de las mujeres y en mejorar la visión que de ellas se tiene dentro de sus comunidades. No obstante, todavía podría mejorarse el fortalecimiento institucional y extenderse aún más los resultados de las experiencias positivas obtenidas por los proyectos de la FAO a los gobiernos y las instituciones nacionales. En el ámbito de las intervenciones de urgencia, la FAO debería desarrollar una base de género y capacidad más diversificada en las unidades de coordinación de emergencias y debería aplicar directrices, materiales de capacitación y mejores prácticas internas para garantizar que las condiciones de vida y las cuestiones de género se toman más en cuenta a la hora de diseñar las intervenciones.

C. VIH/SIDA

117. La Conferencia Regional de la FAO para África celebrada en febrero de 2002 subrayó la necesidad de reconocer el vínculo entre el VIH/SIDA y el hambre. Anunció que siete millones de trabajadores agrícolas habían fallecido a causa la enfermedad en el África subsahariana y que otros 20 millones podrían morir antes de 2020. Las evaluaciones por países incluyeron por tanto un examen de la función de la FAO en la mejora del VIH/SIDA en África y también en Camboya.

118. La Organización ha producido varias publicaciones que tratan sobre las estrategias destinadas a mitigar el VIH/SIDA y a integrar las consideraciones de dicha enfermedad en los

programas de emergencia agraria. Además, se ha incorporado el VIH/SIDA al currículo de las Escuelas de Campo para Agricultores integradas de Camboya. Esta experiencia se incluyó en un manual sobre la organización de dichas escuelas que se quería extender a otros países. Sin embargo, las Escuelas de Campo para Agricultores de Sierra Leona no se ocupaban de ninguno de estos componentes, como se hizo notar en su evaluación por país.

119. La evaluación del Sur de África identificó el creciente retorno al esfuerzo físico (incluidos los hogares cuyos recursos de mano de obra habían disminuido debido al VIH/SIDA) como uno de los retos más importantes que se debían superar para aumentar la productividad agraria, y por tanto la seguridad alimentaria y los ingresos, en la región. Recomendaba que se intensificara la producción para incrementar los resultados de las unidades de esfuerzo físico y que la FAO participara en las labores de políticas y demostración para alcanzar el nivel de desarrollo adecuado en irrigación y lograr la mecanización, incluida la labranza mínima. Asimismo, reconoció el papel que debería desempeñarse para llegar a la diversificación agraria, incluida la ganadería menor y la acuicultura.

D. PESA

120. Todos los países en los que se realizaron las evaluaciones habían participado en el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). Sin embargo, el PESA acababa de comenzar a implementarse en Afganistán en el momento en el que se realizó su evaluación, por lo que no se le prestó demasiada cobertura.

121. Dado que el PESA era uno de los principales programas de la Organización, ocupó una parte considerable de la actividad de la FAO en todos los países y combinó distintas actividades en la categoría general de la seguridad alimentaria. De todos los países en los que se realizaron evaluaciones, el PESA fue especialmente importante en Sierra Leona, debido en gran parte a que ayudó enormemente a llevar a la práctica el compromiso adoptado por el Presidente del país durante su reelección en 2002, quien afirmó que al finalizar su mandato en 2007 ningún habitante de Sierra Leona se iría a la cama con hambre. La FAO prestó asistencia a Sierra Leona en distintas iniciativas relacionadas con la seguridad alimentaria emprendidas como consecuencia de dicho compromiso, como la puesta en funcionamiento del Pilar II del DELP nacional sobre la seguridad alimentaria. El programa, denominado “Alimentar a la nación”, fue sometido a una valoración del impacto que se realizó en el marco de la evaluación. Esta operación aprovechó las Escuelas de Campo para Agricultores (ECA) para que los agricultores se organizaran en parcelas de grupo de trabajo, que formaran grupos de procesamiento y comercialización y llevaran los mensajes sobre prácticas agrarias mejoradas del campo a los mercados.

122. La valoración general determinó que el Programa era correcto y que su uso en Sierra Leona resultaba muy prometedor. Existe una tradición de cooperación y trabajo en grupo que permite aplicar con resultados eficaces el modelo de trabajo en parcelas de grupo grandes. El estudio de impacto demostró que los agricultores muestran un gran entusiasmo por participar y que la producción agraria está aumentando. La evaluación observó también que, aunque la gran mayoría de los agricultores de subsistencia de las zonas rurales viven en la pobreza, los más desfavorecidos tienen menos probabilidades de pertenecer a una ECC ya que podría resultarles más difícil trabajar en las parcelas de grupo. Por consiguiente, continúa siendo necesario incluir a las personas con menos recursos y peor seguridad alimentaria. Además, el almacenamiento y la comercialización fueron limitaciones importantes que todavía no habían solucionados las ECC en el momento de la evaluación.

123. El PESA desempeñó también en Honduras un papel importante en el programa nacional general. Se inició en 1999, igual que en las vecinas Nicaragua y Guatemala, e incluyó un componente regional para la coordinación y armonización de los enfoques. Tras una fase experimental inicial, durante la que se aplicó a escala limitada y adaptó los conocimientos extraídos del proyecto de desarrollo rural de la FAO implementado con éxito en Lempira Sur, el proyecto amplió progresivamente las actividades mediante la intervención directa y mediante

asociaciones de amplio alcance con diversas ONG y con el Gobierno. En 2007, llegó a 6 000 familias de los departamentos con menos recursos y más inseguridad alimentaria, y dio a conocer técnicas de ordenación del suelo y el agua, la intensificación y diversificación de los cultivos, técnicas de mejora de las condiciones de vida y la organización de grupos de crédito y ahorro (denominadas cajas rurales).

124. Los grupos de crédito y ahorro fueron objeto de un estudio de impacto, según el cual los miembros habían mejorado sus conocimientos, seguridad alimentaria e ingresos en comparación con los no miembros. El PESA está obteniendo también resultados positivos en su labor con las mujeres mediante la provisión de actividades específicas para ellas sobre temas diversos, como educación nutricional, preparación de los alimentos y grupos de crédito y ahorro sólo para mujeres. El programa se está extendiendo a zonas agroecológicas diferentes, desde las montañas tropicales secas del oeste hasta las laderas más húmedas del centro-norte. Es muy conocido en el país y se le considera el segundo mejor proyecto de los 39 implementados bajo su responsabilidad por el Departamento de desarrollo rural del Ministerio de Agricultura, y la metodología del PESA tiene posibilidades de convertirse en un modelo para el país.

125. En el marco ampliado del PESA, se implementaron en Camboya tres proyectos con el apoyo de donantes externos, algunos años después de una fase inicial financiada por los recursos propios de la FAO. En dos de ellos, se utilizaron las ECC para analizar y resolver las limitaciones a las que se enfrentaban los agricultores, incluida una relacionada específicamente con el uso del agua y la rehabilitación de la irrigación. Sobre el otro proyecto se realizó un estudio de impacto. El tercer proyecto no utilizó las ECC, sino que se centró en desarrollar las actividades no agrarias con generación de ingresos para los campesinos sin tierra y más vulnerables.

126. La evaluación observó que los proyectos del PESA de Camboya mostraban por lo general buenos resultados e influían positivamente en los participantes, y que permitían alcanzar el uso sostenible de las prácticas y los conocimientos adquiridos. También en esta ocasión, los grupos de crédito y ahorro contribuyeron de forma esencial a la obtención de resultados positivos. Sin embargo, la evaluación detectó también que el ámbito de acción de la FAO en el nivel de la comunidad había alcanzado su máximo, y que no era probable que el hecho de continuar como si nada hubiera cambiado con iniciativas similares, en las que la Organización implementa proyectos medianos basados en la comunidad, aportara valor añadido a Camboya ni a la FAO, salvo que se probaran enfoques nuevos. Era necesario ampliar e incorporar la experiencia de la FAO, conservando al mismo tiempo la calidad del contenido y el método, tal y como se había hecho para las iniciativas experimentales y más pequeñas del PESA. Actualmente se están estudiando planes que permitan alcanzar estos objetivos.

127. La evaluación del Sur de África examinó también el PESA en cuatro países. Desde 2003, año en el que se realizó esta evaluación, se han producido cambios en la orientación de dicho Programa en muchos países. La mayoría de las intervenciones en el Sur de África se basaron en la mejora de la irrigación (bombas a pedal) y en la provisión de insumos diversos, como rumiantes pequeños, aves, semillas mejoradas y fertilizante. La sostenibilidad de estas actividades planteó ciertos problemas, ya que el programa tendía a trabar con agricultores acomodados y se recurría en gran medida a los insumos gratuitos o subvencionados. Pese a todo, se estaba empezando a aplicar en esta época un enfoque más amplio para el programa, como consecuencia de la evaluación independiente del PESA de 2002; la evaluación del Sur de África consideró que este hecho constituía un desarrollo positivo.

128. La aplicación del PESA en Mozambique se revisó en la misión del Sur de África y, posteriormente, en la evaluación por país que se realizó unos tres años después. En el momento en el que se llevó a cabo la primera evaluación se estaba planificando la segunda fase del PESA, que se centraba en extender (a través de las ECC) la participación a fin de reforzar la capacidad local para planificar e implementar iniciativas de desarrollo y en fomentar la comunidad y creación de redes de estrategia en materia de seguridad alimentaria. No obstante, la evaluación del país observó que la formación de los facilitadores de las ECC había sido extremadamente pobre y que

el respaldo técnico proporcionado por el servicio de extensión ha sido insuficiente, debido a la proliferación excesivamente rápida de instalaciones sin controles de calidad suficientes. En lugar de solucionar los problemas reales a los que se enfrentaban los agricultores, el Programa se ocupaba de realizar pruebas predeterminadas de combinaciones de semillas y fertilizantes locales y mejorados. La evaluación afirmó que era necesario solucionar los problemas actuales antes de que pudiera extenderse el modelo de las ECC.

129. En resumen, las evaluaciones determinaron que el PESA podía resultar un programa valioso y representar una parte importante del apoyo nacional de la FAO (por ejemplo en Sierra Leona, Honduras y Camboya), siempre y cuando gestionara la cuestión de la seguridad alimentaria desde una perspectiva más amplia y con una estrategia nacional adecuada. Otros factores de éxito incluían el trabajo con una muestra representativa de agricultores de distintos niveles económicos, un buen nivel de asistencia técnica y la disposición de una estrategia adecuada para la extensión progresiva del programa. Los PESA que no se caracterizaron por todo lo anterior registraron resultados menos satisfactorios.

VI. Estudios de impacto

A. ÁMBITO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO

130. Una característica común a la metodología de todas las evaluaciones por países fueron los estudios de impacto: su objetivo consistía en documentar el impacto que había tenido la labor de uno o varios órganos de la FAO, seleccionados de forma coherente, sobre las condiciones de vida de los beneficiarios objetivo y sobre otros grupos de las comunidades. El ámbito de trabajo escogido tenía que girar en torno a un tema principal o una área geográfica, y su duración debía ser suficiente para permitir que las intervenciones generaran cambios duraderos.

131. Se adoptó la definición de impacto de la OECD/DAC⁹. Todas las evaluaciones analizaron los cambios en las condiciones de vida de los participantes en términos de seguridad alimentaria y mayores ingresos y, en algunos casos, también en lo que respecta a la visibilidad de las mujeres, la cohesión social y el acceso a los recursos naturales. Un estudio de impacto en Mozambique se centró en la labor de la FAO con el Ministerio de Comercio, destinada al refuerzo de las instituciones y la creación de capacidad.

132. Los estudios de impacto incluyeron:

- Mozambique: ferias de comercio de insumos; ordenación de los recursos naturales y seguridad alimentaria en el distrito de Macossa, provincia de Manica; proyecto de asistencia para la gestión de la comercialización de FAO/Ministerio de Comercio en Mozambique;
- Sierra Leona: Escuelas de Campo para Agricultores y asistencia en situaciones de urgencia;
- Camboya: ECA; silvicultura comunitaria y pesca comunitaria, que se centraron en el impacto de la reforma normativa basada en la labor anterior de la FAO e implementada también con el apoyo de la FAO;
- Honduras: microfinanciación en zonas rurales, tal y como se implementó en virtud de los proyectos PACTA (acceso a la tierra) y PESA.

⁹ “Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no. Estos efectos pueden ser económicos, socioculturales, institucionales, medioambientales, tecnológicos o de otro tipo”, OECD/DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management Proposed Harmonized Terminology, 2002.

B. RESULTADOS MÁS IMPORTANTES

133. Todos los estudios de impacto analizaron los cambios en la seguridad alimentaria y el nivel de ingresos de los participantes en los proyectos de la FAO, en comparación con el mismo parámetro aplicado a una población de muestra. La seguridad alimentaria se midió como meses en los que los hogares disponían de alimentos, y se evitó tomar como referencia los años anómalos, por ejemplo de sequía o inundaciones. Salvo en los proyectos del distrito de Macossa, Mozambique, todos los estudios de impacto indicaron que los participantes disfrutaban de una seguridad alimentaria mayor y de un nivel de pobreza ligeramente menor que antes del proyecto, y que dicha mejora se aplicaba en mayor grado a los participantes que a los no participantes. Además, los grupos de crédito y ahorro de Camboya y Honduras tuvieron resultados bastante buenos en su objetivo de mejorar los activos del hogar, la seguridad alimentaria, la cohesión social y la visibilidad de las mujeres. En Honduras, contribuyeron también a la estabilización social.

134. Los estudios de impacto de las intervenciones de urgencia produjeron también resultados positivos, aunque más limitados. El estudio de impacto de las ferias de comercio de insumos registró una ligera mejora de la seguridad alimentaria en Mozambique y Sierra Leona, aunque esta mejora pareció más irregular y efímera que en otros casos. Además, en el caso de Mozambique, las sequías recurrentes influyeron en la sostenibilidad de toda mejora del rendimiento y la producción. El impacto limitado se relaciona estrechamente con la naturaleza de la feria, que es un evento esporádico en la vida de una comunidad, una iniciativa aislada con alcance y potencial limitados, que no se apoya en iniciativas de desarrollo más amplias que ayudarían a reforzar la sostenibilidad.

135. En Camboya y Sierra Leona, las Escuelas de Campo para Agricultores tuvieron también repercusiones positivas ya que aumentaron el rendimiento de los cultivos y ayudaron a reducir los niveles de pobreza; la mayoría de los participantes adoptó una serie de técnicas agrarias, aunque los obstáculos a esta adopción continuaron siendo la falta de financiación para la adquisición de insumos y la disponibilidad de los mismos. En lo que respecta a la autodivulgación de las técnicas aprendidas por los participantes, los datos obtenidos hasta ahora indican que los factores culturales son esenciales para facilitar el proceso. No obstante, es necesario realizar análisis adicionales para confirmar esta observación.

136. Los dos estudios mostraron que la selección de beneficiarios a favor de los hogares más pobres y la inclusión de las mujeres y otros grupos menos visibles desde el punto de vista social no son características inherentes al enfoque y que requieren una atención específica durante la preparación y la implementación. Por otra parte, las ECC pueden ayudar como mecanismos de cohesión social, aunque podrían reforzarse con medidas complementarias específicas.

137. Los estudios de impacto sobre los proyectos y políticas de ordenación de los recursos naturales indicaron claramente que la misma reforma había repercutido de forma muy diferente en los diversos grupos de la población, y que el impacto positivo del estado de los recursos naturales en una zona podría significar que otra zona está sufriendo una degradación más fuerte. En Camboya y Mozambique, los estudios demostraron que la observancia de las leyes para la ordenación de los recursos nacionales requiere que las instituciones sean sólidas en el nivel local, y por tanto que se invierta en el refuerzo institucional y la creación de capacidad, que existan marcos normativos con incentivos y que se disponga de herramientas para aplicar la observancia, incluido el equipo necesario para ello.

138. El estudio de impacto sobre el fortalecimiento de las instituciones en Mozambique demostró que los resultados y las repercusiones eran buenos: se había creado capacidad, se había establecido un sistema de trabajo y el Ministerio era capaz de implementar en buena medida su mandato, aunque peligraba la sostenibilidad debido a la elevada rotación de personal.

VII. Conclusiones

139. Las evaluaciones por países realizadas hasta el momento han ayudado a centrar la atención en la utilidad de la labor de la FAO desde el punto de vista del propio país. En general, han mostrado una imagen positiva de la labor de la FAO en el ámbito nacional. Estas valoraciones han sido ratificadas por la información generada por los estudios de impacto, que se centran en los principales campos de intervención de la FAO durante el período de evaluación. No obstante, todas las evaluaciones han indicado también los ámbitos críticos en los que impera la necesidad de mejoras y han identificado diversos factores clave para el éxito de las intervenciones de la FAO en el ámbito nacional.

140. Este documento no incluye las recomendaciones de las evaluaciones por países. Dichas recomendaciones están disponibles, junto con los informes por país, en el sitio Web de evaluación de la FAO (<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html>). Muchas de las recomendaciones de las evaluaciones por países confirman las emitidas por la Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO y la evaluación de descentralización realizada anteriormente. A continuación se resumen los puntos principales de las evaluaciones por países.

A. SOBRE LA LABOR DE LA FAO EN EL ÁMBITO NACIONAL

141. Está claro que la gran mayoría de las actividades de la FAO a nivel nacional son pertinentes para uno o varios Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, normalmente para el Objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) y, en muchos casos, también para el Objetivo 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente). Estas contribuciones podrían materializarse mediante actividades de experimentación destinadas a aumentar de forma progresiva (por ejemplo, el PESA) o, de modo más indirecto, mediante intervenciones que pretendan influir en las políticas para alcanzar con mayor acierto estos objetivos, y mediante la creación de capacidad. Muchas actividades incluyen componentes de género específicos y son pertinentes para el Objetivo 3 (promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer), mientras que algunas se ocupan del Objetivo 8 (fomentar una asociación mundial para el desarrollo), en especial en lo que respecta a su objetivo secundario sobre el empleo de los jóvenes. Existe también, y de forma particular mediante las actividades dirigidas específicamente a mejorar la nutrición y reducir las necesidades de mano de obra, una contribución al Objetivo 4 (reducir la mortalidad infantil), al Objetivo 5 (mejorar la salud materna) y al Objetivo 6 (combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades). Los informes por países disponen de presentaciones más detalladas de las actividades importantes.

Representante de la FAO

142. El Representante de la FAO es la cara visible de la Organización y la figura principal a la hora de determinar su eficacia a nivel nacional. Una Representación de la FAO eficaz se iguala en el ámbito del país a una FAO eficaz. Por consiguiente, es importante contar con el tipo de persona adecuado para este puesto y reconocer que la ausencia de un FAOR durante períodos superiores a un mes resulta perjudicial para la imagen de la Organización, aunque la administración cotidiana de la oficina continúe con total normalidad. Una planificación de sucesión correcta permitiría que los Representantes se solaparan, tal y como sucede en otros organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD. Los Representantes de la FAO deberían tener un perfil profesional y personal adecuado, buenos conocimientos sobre la capacidad organizativa de la Organización y habilidad para aprovechar esta capacidad en beneficio del país ante el que están acreditados.

Procedimientos de la FAO

143. Los FAOR dedican una parte considerable del tiempo a cuestiones burocráticas y cuentan con menos autoridad delegada que la mayoría de sus homólogos del sistema de las Naciones Unidas. Este problema ya se ha destacado en evaluaciones anteriores. Se han realizado algunos avances iniciales para su resolución con la publicación del Boletín 2006/19 del Director General,

pero las oficinas de la FAO serían más eficaces si se aumentara la descentralización de las responsabilidades y la autonomía operativa y se redujera la carga administrativa.

Marcos de prioridades

144. En la actualidad, los marcos de prioridades se están preparando en mayor medida para determinar las prioridades de la FAO en los Estados Miembros. Dos evaluaciones por países cuyos marcos ya se habían orientado en este sentido indicaron que las esferas prioritarias propuestas, aunque limitadas en número, eran muy amplias desde el punto de vista conceptual y no suponían exclusiones de ningún tipo. No vinculaban las esferas seleccionadas para la prestación de ayuda con las ventajas comparativas conocidas de la FAO ni con un análisis de las deficiencias en la prestación de asistencia técnica. Se recomendó, especialmente para los países en los que los donantes desempeñan un papel significativo en la financiación de las iniciativas de desarrollo, que la participación adecuada de los socios de desarrollo (además del Gobierno) mejoraría las posibilidades de financiación en las esferas prioritarias identificadas.

Apoyo técnico

145. Las evaluaciones por países determinaron que la calidad del apoyo técnico que la FAO prestaba a los países era de forma general muy bueno y muy apreciado. Sin embargo, la cantidad dependía en gran medida del tamaño del programa de campo en los países, ya que los recortes presupuestarios aplicados durante los últimos años han reducido drásticamente la cantidad de apoyo técnico disponible procedente de fuentes no extrapresupuestarias. También se observó que la Representación de la FAO debería coordinar de forma más adecuada este apoyo y que existe margen suficiente para emplear las misiones para familiarizar a las instituciones nacionales con la labor de la FAO en esferas concretas. Por ello, las evaluaciones recomendaron que los FAOR desempeñaran el papel central para encaminar el apoyo técnico al país.

Asociaciones

146. La eficacia de las asociaciones en el nivel nacional depende de la calidad y la capacidad de la Representación de la FAO. La mayoría de las asociaciones se establecían dentro de la familia de las Naciones Unidas o con donantes y el gobierno mediante grupos de trabajo técnico. No obstante, la calidad de su participación queda restringida debido al número de reuniones y a la variedad de los temas, frente a los limitados recursos humanos disponibles en las oficinas de la FAO. También se citaron algunos buenos ejemplos de asociación con diversas ONG, pero prácticamente ninguna asociación con el sector privado en los países examinados.

PCT

147. Las evaluaciones observaron una mezcla de calidad en los proyectos del PCT individuales, y llegaron a la conclusión general de que los Estados Miembros los encontraban útiles y sin duda favorables. Las principales lecciones que se extrajeron fueron que, para alcanzar el éxito, los problemas identificados deben poder ser solucionados con el PCT y que, especialmente en los PMA, su continuación dependerá en gran medida de la eventual implicación de otros donantes, no de los recursos nacionales. Si no se identifica rápidamente a estos donantes, es poco probable que pueda realizarse un seguimiento posterior.

PESA

148. Se observó que el PESA resultaba valioso cuando trabajaba con una muestra representativa de agricultores en distintos niveles económicos, incluido un buen nivel de apoyo técnico y una estrategia adecuada para ampliar el alcance del programa. Se consideró que la existencia de mecanismos de crédito y ahorro constituía un factor de éxito especialmente importante.

Actividades de emergencia

149. Las evaluaciones por países demostraron claramente que las mejores respuestas de la FAO ante las situaciones de emergencia formaban parte de un enfoque global que buscaba solucionar las causas primeras de las crisis y ayudar a las poblaciones más vulnerables, con el estrecho apoyo de los servicios técnicos y en el marco de una perspectiva de desarrollo. Las evaluaciones indicaron una serie de ejemplos de éxito, aunque hicieron notar que las intervenciones que consistían únicamente en la distribución de semillas y herramientas tenían un impacto bastante breve y con frecuencia carecían de rapidez en la ejecución y/o de criterios claros para seleccionar a los beneficiarios.

Productos normativos

150. Más allá de unos pocos programas bien conocidos, era poco lo que se sabía sobre los productos normativos de la FAO en los países en los que se realizaban las evaluaciones. Las limitaciones se debían a la necesidad de adaptar estos productos a las situaciones nacionales, para lo que se carecía de capacidad, de acceso y de familiaridad con las oficinas de la FAO locales con productos normativos. Puede que la situación sea diferente en otros países más desarrollados, lo que debería determinarse en evaluaciones futuras. Sin embargo, esta observación sugiere la necesidad de prestar más atención a la utilidad de los productos normativos de la Organización para sus Estados Miembros.

TeleFood

151. Las evaluaciones por países llegaron a conclusiones semejantes en lo que respecta a TeleFood como evaluación institucional de la FAO: dichos proyectos deberían formar parte de iniciativas mayores para poder beneficiarse de un apoyo técnico adecuado, en lugar de implementarse como actividades independientes.

B. SOBRE FUTURAS EVALUACIONES POR PAÍSES

Selección de los países

152. Las evaluaciones por países han aportado enseñanzas importantes sobre la labor de la FAO en el ámbito nacional. El enfoque en tres fases (véase la Sección II.A) ha resultado ser un gran acierto y se han producido numerosas consultas durante todo el proceso de evaluación, lo que ha sido bien considerado por todas las partes. Hasta el momento, la atención se ha centrado especialmente en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). En mayo de 2007, el Comité del Programa recomendó que se realizaran algunas evaluaciones por países en países de ingresos medios. Las evaluaciones deberían continuar aplicándose a países en distintos niveles de desarrollo y en proporción equilibrada desde el punto de vista geográfico. Además, podrían utilizarse otros tipos de clasificación, como el Índice de desarrollo humano del PNUD, para identificar a los países. Debería presentarse al Comité del Programa un informe resumido trienal sobre las evaluaciones por países, empezando en el período de sesiones de mayo de 2011.

Estudios de impacto

153. Los estudios de impacto han constituido una parte esencial del proceso de las evaluaciones por países. Dichos estudios han aportado valoraciones interesantes sobre la contribución de los proyectos de la FAO a la mejora de la seguridad alimentaria, del nivel de ingresos y de las condiciones de vida de los beneficiarios, en comparación con los no participantes. Debería continuarse precisando el aspecto metodológico del proceso de valoración del impacto. La posibilidad de aprender de los estudios de impacto debería utilizarse para fomentar la recopilación de datos de referencia más adecuados en las intervenciones más importantes de la FAO sobre el terreno, lo que mejoraría la fiabilidad de las observaciones derivadas de los estudios de impacto.

Información sobre las intervenciones de la FAO en el país

154. No es fácil acceder a información sobre la labor de la FAO en el país, en especial en lo que respecta a las actividades de los proyectos interregionales y mundiales. Deberían crearse vínculos con todas las actividades nacionales a través del FPMIS.

Anexo

Metodología detallada para la realización de las evaluaciones por países

Primera fase: Recopilación de información y misión de iniciación

1. La fase de recopilación de información consistió en la compilación y revisión de todos los materiales pertinentes pertenecientes al período de cinco años de la evaluación por país. Esto incluyó el desarrollo de un perfil de las actividades nacionales de la FAO y la recopilación de los documentos relevantes, la mayoría de los cuales estaban relacionados con el proyecto. El perfil se desarrolló mediante la búsqueda de documentación, pero también, y lo que es más importante, a través de entrevistas con el personal de la Sede de la FAO que había participado en actividades realizadas en el país en el que se iba a llevar a cabo la evaluación. La primera ronda de las entrevistas en la Sede se complementó con una misión de iniciación en el país, compuesta por dos personas, de las cuales una como mínimo debía ser miembro del Servicio de Evaluación de la FAO.
2. La misión de iniciación, que se prologó durante aproximadamente 10 días, realizó entrevistas en el país con personal de la FAO y del Gobierno y con socios nacionales e internacionales de la Organización pertenecientes a la comunidad de donantes. Además de recopilar información adicional, la misión de iniciación identificó los temas que debían incluirse en el mandato de la evaluación, decidió qué conocimientos se necesitarían para la misión de evaluación final y determinó las zonas en las que deberían implementarse los estudios de impacto durante la Segunda fase de la evaluación. En cada evaluación, se intentó en gran medida incluir la percepción del Gobierno sobre cómo podría resultar de más ayuda la FAO para el país, mediante consultas con miembros de nivel superior del Ministerio de Agricultura y otros ministerios relacionados con la Organización, lo que constituyó un elemento importante a la hora de crear apoyo para la evaluación. Dependiendo de las circunstancias concretas, la misión de iniciación visitó también la oficina regional o subregional que se encargaba de proveer asistencia técnica al país en el que se iba a implementar la evaluación¹⁰.
3. Los productos principales de la Primera fase fueron el mandato completo para la evaluación y un CD-ROM que contenía toda la documentación pertinente para la misma, en la que se incluía la representación de los resultados del proyecto según los informantes clave (para que los verificara la evaluación), información y las fechas del proyecto e información sobre los productos normativos de la FAO que se habían calificado como útiles para el país. El CD-ROM se suministró *inter alia* a todos los participantes de la misión de evaluación.

Segunda fase: Realización de los estudios de impacto

4. A fin de desarrollar valoraciones objetivas sobre los resultados de desarrollo asociados a las intervenciones nacionales de la FAO, se realizaron estudios de impacto en cada país. Estos estudios se centraron en las cuestiones en las que el volumen de la labor de la FAO en el país durante el período de la FAO era considerable y, por consiguiente, era más probable que se influyera en el desarrollo.
5. Las intervenciones valoradas en los estudios de impacto incluyen: mecanismos de crédito y ahorro en Honduras, ordenación comunitaria de los recursos naturales en Camboya y

¹⁰ Las misiones de iniciación visitaron la Oficina Subregional para el África Austral y Oriental (Harare) para la evaluación de Mozambique y la Oficina Regional para Asia y el Pacífico (Bangkok) para la evaluación de Camboya. En lo que respecta a Sierra Leona y Honduras, se visitaron inmediatamente antes de la evaluación final las Oficinas Regionales de Accra y Santiago.

Mozambique, Escuelas de Campo para Agricultores en Sierra Leona y Camboya, y ferias de comercio de insumos y creación de capacidad institucional en Mozambique.

6. El Servicio de Evaluación de la FAO ha diseñado los estudios de impacto, de cuya realización se han ocupado asesores nacionales o internacionales, dependiendo del país y del tema tratado. Los estudios de impacto han empleado una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos. Se recopilaban datos secundarios de fuentes diversas. Los equipos se reunieron con el personal de proyectos de la FAO, funcionarios gubernamentales, organizaciones internacionales y ONG con el objetivo de recopilar información y estudiar la idea central y el alcance de los estudios. Se crearon muestras válidas estadísticamente para cada estudio de impacto.

7. Se utilizaron cuestionarios estructurados para obtener información de los participantes beneficiarios y no beneficiarios (grupo de comparación). En la mayoría de los casos, a fin de evaluar los efectos multiplicadores potenciales de las intervenciones, se identificó y entrevistó con los mismos cuestionarios a los participantes pertenecientes al mismo pueblo o a pueblos cercanos al de los beneficiarios reales.

8. La comparación retrospectiva tuvo que realizarse apelando a la memoria, ya que se disponía de muy poco material, o de ningún material, que pudiera utilizarse como datos de partida o de referencia para estos temas. En algunos casos, habría resultado difícil esperar que los participantes recordaran la situación previa al proyecto. En consecuencia, la comparación se vinculaba con un evento que presentaba una conexión plausible con la actividad de la FAO que se estaba evaluando. Un buen ejemplo de ello fue el estudio de impacto de la pesca comunitaria en Camboya. Aunque la FAO había comenzado en 1995 un proyecto sobre la ordenación comunitaria de los recursos naturales, las actividades de pesca comunitaria no se iniciaron hasta 2000-2001, tras la decisión de liberar las antiguas concesiones de lotes de pesca privadas del lago Tonle Sap para la ordenación comunitaria. Para realizar el estudio de impacto, se utilizó como referencia un período previo a la liberación, de modo que la evaluación midió el impacto de las políticas más que de la intervención de la FAO. Sin embargo, dado que la labor de la FAO tenía como objetivo fortalecer la ordenación comunitaria, se consideró que existía una conexión plausible.

9. La FAO ha adquirido unos conocimientos muy valiosos al realizar estudios de impacto y utilizarlos como parte de su metodología para las evaluaciones por países, que además han sido muy útiles para establecer una medida objetiva del impacto sobre el terreno. Esta situación continuará en el futuro y será una parte importante de la determinación de los resultados y de su incorporación en el proceso de toma de decisiones.

10. Se desarrollaron hipótesis de estudios para cada estudio de impacto y se prepararon listas de comprobación basadas en datos secundarios como guía para las entrevistas en los pueblos. Los cuestionarios incluían preguntas tanto abiertas como cerradas. Todos los cuestionarios se probaron en el terreno como parte de la formación de los encuestadores, antes de la finalización.

11. La entrada de datos se realizó en el nivel del país, mientras que el análisis se ejecutó en el país o por el Servicio de Evaluación. Esta parte del estudio de impacto requirió más tiempo del previsto y, como resultado, en dos de los países las observaciones de los estudios de impacto no estuvieron disponibles hasta que ya se había iniciado la misión de evaluación final. Aunque prologa la duración total de una evaluación por país, en el futuro deben planificarse períodos más largos para la entrada y el análisis de los datos.

Tercera fase: Misión de evaluación final

12. La etapa final de cada evaluación por país consistía en una misión multidisciplinar en el país. Tal y como sucede en todas las evaluaciones más importantes de la FAO, cada evaluación por país contaba con un gran componente de consultoría externa para garantizar la independencia

del proceso de evaluación. Normalmente las evaluaciones las dirigía un asesor externo independiente¹¹ y el Servicio de Evaluación de la FAO gestionaba la evaluación y participaba en la misión final.

13. El tamaño de la misión de evaluación final se determinaba según el tamaño y la complejidad de las actividades de la FAO en el país. Cada misión constaba de 7-9 participantes, incluido normalmente un ciudadano designado en acuerdo con el Gobierno y que dispusiera de amplios conocimientos en materia de desarrollo rural y agrícola, pero que no hubiera participado en la implementación de ninguna actividad de la FAO. Se prepararon programas con reuniones individuales y de equipo y con visitas sobre el terreno, combinándolas en la medida de lo posible si presentaban intereses convergentes. No resulta sorprendente que las misiones supusieran dificultades en cuestiones de logística. El tiempo total en el país variaba de un caso a otro, en gran parte según el tamaño de la cartera de la FAO. La misión más larga se realizó en Mozambique (30 días) y la más corta en Sierra Leona (17 días).

14. Las misiones de evaluación se entrevistaron con personal gubernamental y con socios de desarrollo no gubernamentales, como el sistema de las Naciones Unidas, otros donantes bilaterales y multilaterales o las ONG. Todas las misiones incluían visitas de campo a una muestra representativa de actividades de la Organización. La triangulación de la información recopilada en las entrevistas a los distintos niveles, de los datos secundarios y de las observaciones directas fue un elemento clave de todas las evaluaciones.

15. Al finalizar cada misión, se celebró un seminario de rendición de cuentas en el que el jefe de equipo presentó las conclusiones y recomendaciones de la evaluación ante el personal gubernamental y otros socios de desarrollo. La asistencia a estas reuniones fue elevada, lo que se interpretó como un signo positivo de interés.

16. El borrador del informe de la evaluación se completó bajo la supervisión general del jefe de equipo, quien recogía las aportaciones de los otros miembros del equipo según fuera necesario. El borrador final se distribuyó en la Sede y en las oficinas regionales y nacionales de la FAO para que se formularan opiniones sobre el mismo. Se invitó a las oficinas nacionales a compartir el borrador con los funcionarios del gobierno del país. El equipo de evaluación estudió los comentarios y los incorporó al informe según su propio juicio. Los informes finales se publicaron en el sitio Web de evaluación de la FAO (<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html>). En el caso de Mozambique y Sierra Leona, se celebraron seminarios posteriores a la evaluación en la Sede de la FAO, aprovechando la ventaja de la presencia del Representante de la FAO y del jefe de equipo de la evaluación, mientras que para Camboya y Honduras se organizaron teleconferencias con la participación de las oficinas regionales y nacionales y de la Sede de la Organización.

¹¹ Se pretendía incluir un jefe de equipo externo para Honduras, pero ciertas dificultades administrativas de última hora hicieron necesario sustituirlo por el director del Servicio de Evaluación.